UNDP IN UZBEKISTAN
41/3 Mirobod Street, Tashkent, 100015, Uzbekistan
Tel.: +998 71 120 34 50; Fax: +998 71 120 34 85
E-mail: registry.uz@undp.org;
Website: www.uz.undp.org

ИНСТИТУТ МОНИТОРИНГА ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

UNDP Uzbekistan

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Практическое пособие

ИНСТИТУТ МОНИТОРИНГА
ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Uzbekistan

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Практическое пособие

«BAKTRIA PRESS»

Ташкент – 2015

УДК 342.537.3
ББК 67.400.6(5У)
О-93

Оценка воздействия актов законодательства: практическое пособие / Ф. Э. Мухамедов [и др.]. — Ташкент: Baktria press, 2015. — 84 с.

Руководитель исследования:
Ф. Э. Мухамедов, директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

Авторский коллектив: Ф.Карабаев, И. Бектемиров, А. Абидов.

Основной целью данного пособия является раскрытие практических сторон СОВАЗ (Система оценки воздействия актов законодательства) и его преимуществ, а также ознакомление читателей со спецификой и результатами внедрения данной системы в других странах.
Данное пособие предназначено для использования представителями исполнительной и законодательной ветвей власти, участвующих в разработке нормативно-правовых актов, а также практикующими юристами и представителями академических кругов.

ББК 67.400.6(5У)

Пособие подготовлено в рамках проекта Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Узбекистане «Содействие модернизации законотворчества и нормотворчества».

Мнения и рекомендации, приведенные в пособии, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной позицией ПРООН.

ISBN 978-9943-4566-4-8

© Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, 2015
© ПРООН в Узбекистане, 2015
© Baktria press, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 5
1. Что такое регулирование? 7
2. Что такое «Качественное регулирование» (Better Regulation)? 7
3. Что такое оценка регуляторного воздействия? 8
4. Что дает ОРВ? 9
5. Как проводить ОРВ? 11
5.1. Анализ проблемы 14
5.2. Определение цели предлагаемого проекта нормативно-правового акта 15
5.3. Определение предпосылок для принятия нормативно-правового акта 15
5.4. Методы достижения целей регулирования и способы их оценки 16
5.5. Общественные обсуждения и слушания 16
5.6. Сравнение издержек и выгод принимаемого решения 18
Определение воздействий 18
Как подсчитать издержки 21
«Подводные камни» анализа выгод и издержек 23
Что такое многокритериальный анализ (МКА)? 23
Необходима ли оценка воздействия НПА на конкуренцию? 24
Модель стандартных издержек (МСИ) 26
Источники информации (данных) для проведения анализа выгод и издержек 27
Приложение 1. Обзор международного опыта по внедрению системы оценки регуляторного воздействия 30
Основные тенденции внедрения ОРВ в зарубежных странах 30
Задачи и функции органов по контролю за качеством нормотворчества 34
Обзор внедрения ОРВ по странам 37
Великобритания 37
США 54
Германия 55
Швеция 57
Российская Федерация 59
Корея 60
Приложение 2. Внедрение СОВАЗ в Узбекистане 68
Предпосылки внедрения СОВАЗ в Узбекистане 69
Меры по внедрению СОВАЗ в Узбекистане 70
Предложения по дальнейшему совершенствованию СОВАЗ в Узбекистане 80

ВВЕДЕНИЕ

Эффективность и качество государственного регулирования является одним из важнейших факторов успеха осуществляемых социально-экономических реформ. При этом важным является определить систематизированный подход, позволяющий органам государственного управления на всех уровнях обеспечить высокое качество нормотворческой деятельности. Неэффективное регулирование отрицательно влияет на благосостояние общества и государства, приводит к высоким издержкам для бизнеса и граждан, усложняет процесс государственного управления и повышает уровень коррупции.

Большинство нормативно-правовых актов, разрабатываемых и принимаемых как на ведомственном уровне, так и на уровне правительства, затрагивают интересы различных слоев общества, и в процессе их разработки необходимо учитывать множество аспектов, связанных с возможными последствиями применения данного документа для той или иной группы лиц. При этом на этапе разработки проекта нормативно-правового акта многие виды воздействия могут быть «невидимы» или довольно трудно определимыми. Поэтому в процессе нормотворчества нужны механизмы, позволяющие заранее просчитать эффекты от воздействия, а также определить, на кого будет воздействовать принятый нормативно-правовой акт.

Одним из основных инструментов, влияющих на качество регулирования, является Система оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ) или Оценка регуляторного воздействия (ОРВ).

Внедрение СОВАЗ, безусловно положительно повлияет на ход реформ, особенно в сфере государственного управления, при этом СОВАЗ должна охватывать в равной степени

воздействие на экономику, окружающую среду и социальную сферу.

СОВАЗ в Республике Узбекистан поэтапно внедряется с 2008 года. Было принято ряд решений правительства по закреплению принципов оценки регуляторного воздействия в национальном законодательстве, важнейшим из которых стало Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 декабря 2014 года № 328 «О мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятельность». Данным документом закрепляется механизм проведения общественного обсуждения через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан нормативно-правовых актов и их проектов, которые предусматривают введение новых ограничений, новых видов разрешительных процедур, лицензий либо распространение имеющихся ограничений, разрешительных процедур и лицензионных видов деятельности на более широкий круг субъектов предпринимательства, введение дополнительных требований или условий для получения документов разрешительного характера либо лицензий, введение требований (условий), которые могут повлечь значительные расходы у субъектов предпринимательства, установление льгот по налогам и другим обязательным платежам, иных льгот, гарантий и преференций для субъектов предпринимательства, а также новых мер ответственности и влияют на права и законные интересы 30 и более процентов субъектов предпринимательства в соответствующей сфере.

В соответствии со статьей 16 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах», при подготовке нормативно-правового акта орган, разрабатывающий проект изучает и учитывает практику применения законодательства по предмету вводимого регулирования, выявляет общественную потребность в регулировании, причины и условия, влияющие на эффективность законодательства.

Кроме этого, в соответствии с Положением о порядке оценки воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 декабря 2014 года № 328 «О мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятельность», обсуждению и оценке воздействия на предпринимательскую деятельность подлежат разрабатываемые проекты нормативно-правовых актов, предусматривающие:

а) введение новых ограничений, новых видов разрешительных процедур, лицензий либо распространение имеющихся ограничений, разрешительных процедур и лицензионных видов деятельности на более широкий круг субъектов предпринимательства;

б) введение дополнительных требований или условий для получения документов разрешительного характера либо лицензий;

в) введение требований (условий), которые могут повлечь значительные расходы у субъектов предпринимательства;

г) увеличение требований к минимальному размеру уставного капитала субъектов предпринимательства — юридических лиц;

д) влияние на права и законные интересы 30 и более процентов субъектов предпринимательства в соответствующей сфере;

е) сокращение (уменьшение) предоставленных прав либо установление дополнительных обязанностей субъектов предпринимательства;

ж) установление новых мер ответственности субъектов предпринимательской деятельности;

з) установление льгот по налогам и другим обязательным платежам, иных льгот, гарантий и преференций для субъектов предпринимательства, а также предоставление субъектам предпринимательства новых прав.

Также, оценка принятых нормативно-правовых актов может быть осуществлена в целях дальнейшего упрощения и сокращения разрешительных процедур для осуществления предпринимательской деятельности, по инициативе соответствующих разработчиков принятого нормативно-правового акта, объединений субъектов предпринимательства, государственных и иных уполномоченных органов по соответствующим направлениям и вопросам, отнесенным к их компетенции, а также по мотивированному коллективному обращению субъектов предпринимательства.

В соответствии с п.6 вышеуказанного Положения, не подлежат оценке воздействия проекты нормативно-правовых актов:

содержащие государственные секреты и иную охраняемую законом тайну;

принимаемые в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций или устранения их последствий;

направленные на реализацию программ социально-экономического развития;

по приведению положений действующего законодательства в соответствие с вновь принятыми нормативно-правовыми актами.

Основной целью данного практического пособия, разработанного в рамках совместного проекта ПРООН «Содействие в модернизации законотворчества, нормотворчества и системы оценки воздействия актов законодательства», реализуемого с Институтом мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, является раскрытие практических сторон СОВАЗ и его преимуществ, а также ознакомление читателей со спецификой и результатами внедрения данной системы в других странах.

1. Что такое РЕГУЛИРОВАНИЕ?

Регулирование — это разнообразный набор инструментов, с помощью которых государство устанавливает требования к хозяйствующим субъектам и гражданам. Регулирование осуществляется посредством нормативно – правовых актов (НПА) различных форм (законы, решения Правительства, акты министерств и ведомств, а также решения местных органов власти на местах).

Регулирование используется органами государственной власти, в сочетании с другими инструментами, такими как государственные услуги, налогообложение, государственные программы, механизмы стимулирования для достижения таких целей государственной политики как здравоохранение, безопасность, социально-экономическое благополучие граждан и защита окружающей среды. Регулирование может использоваться для обеспечения справедливых и эффективных рыночных отношений между производителями и потребителями и создания благоприятных условий для торговли и инвестиций.

2. Что такое «КАЧЕСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ» (Better Regulation)?

«Качественное регулирование» — это концепция государственного управления, нацеленная на совершенствование государственных услуг и уменьшение государственного вмешательства за счет улучшения качества принимаемых НПА, сокращения излишних административных (разрешительных) процедур, снижения административного бремени, обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов, а также стимулирования рыночных механизмов.

При этом основной целью «качественного регулирования» является не просто уменьшение количества административных процедур, а снижение издержек по ведению бизнеса минимизация воздействия вводимого регулирования на конкуренцию на рынке.

Вставка 1. Основные принципы «качественного регулирования»

1. **Необходимость** – необходимо ли введение регулирования или нет.
2. **Пропорциональность** – выбор используемых мер и инструментов, должен быть пропорциональным поставленным целям и адресным.
3. **Субсидиарность** – задачи должны решаться на самом низком или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно используя самый упрощенный и менее ресурсозатратный способ.
4. **Прозрачность** – участие всех заинтересованных сторон в обсуждении до подготовки и принятия НПА.
5. **Ответственность** – четкое определение того, кто несет ответственность за применение и эффективность регулирования, и наличие возможности для всех заинтересованных сторон по информированию ответственных органов о возникающих сложностях по соблюдению регулирования.
6. **Доступность** – регулирование должно быть последовательным и понятным.
7. **Упрощенность** – любое регулирование должно быть простым в использовании, соблюдении и понимании.

3. Что такое ОЦЕНКА РЕГУЛЯТОРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ?

Как для частного, так и для государственного сектора большее регулирование почти неизбежно означает большие расходы. Данный аспект отношений между частным и государственным секторами привел к разработке методов оценки расходов, связанных с применением тех или иных форм регулирования.

Основная роль **Оценки регуляторного воздействия** (ОРВ) заключается в устранении необдуманных и нецелесообразных решений на этапе принятия того или иного документа, оценке того, достигает ли вводимое регулирование поставленных целей, а также в оценке его возможных последствий.

Первоначально ОРВ, появившись в США, выступала в качестве гарантии от возложения на бизнес издержек, связанных с чрезмерностью регулирования. Основной целью реформы на данном этапе было дерегулирование и снижение бремени, возлагаемого на частный сектор.

В этой связи основной целью ОРВ является выявление ответа на вопрос, превышают ли выгоды, получаемые от принятия НПА, возникающие у частного сектора издержки, связанные с выполнением требований вводимого НПА ?

В мировой практике применяются различные термины для обозначения ОРВ такие как анализ регулирующего воздействия (АРВ), декларация о последствиях регулирования (ДПР) и прочие.

Все эти обозначения подразумевают под собой аналогичную процедуру анализа проблем и задач государственного регулирования для выбора оптимального варианта достижения конкретной цели путем оценки связанных с ней выгод и издержек.

Вставка 2. Термины, используемые в зарубежных странах для обозначения Оценки регуляторного воздействия

- Великобритания. Regulatory Impact Assessment, RIA.
- Европейская Комиссия Impact assessment, IA.
- Германия. Gesetzesfolgenabschätzung, GFA.
- Франция. l'évaluation des politiques publiques et aux études d'impact.
- РФ. Оценка регулирующего воздействия, ОРВ.
- Украина. Анализ влияния регуляторного акта (АВРА).
- Казахстан. Анализ регуляторного воздействия.

В любом случае основной целью ОРВ является оценка понимаемых в том либо ином смысле последствий принятия правового предписания, что определяет базовые характеристики применяемой методологии.

В случаях, когда возникает необходимость в оценке последствий действующих нормативных актов, говорят о мониторинге действующего законодательства (также используются термины «правовой мониторинг», «мониторинг правоприменения», оценка регулирующего воздействия ex-post и др.). На практике цели мониторинга действующих нормативных актов отличаются достаточным разнообразием и не ограничиваются установлением последствий нормативного регулирования (т.е. мониторингом в собственном смысле слова).

Общепризнанного определения понятия «оценки регуляторного воздействия» не существует, но наиболее часто его рассматривают как процесс, посредством которого описывается существующая проблема, определяется цель регулирования (с исключением неоправданного государственного вмешательства), применяются методы анализа информации, проводится широкое обсуждение различных мнений и имеющихся альтернативных решений по рассматриваемому вопросу. В результате, такая оценка служит выработке взвешенных решений, принятие которых призвано наиболее эффективно служить целям социально-экономического развития.

Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) определяет оценку определяет ОРВ как **"системный подход к критической оценке положительных и отрицательных эффектов разрабатываемых и принятых актов законодательства и нерегулятивных альтернатив"**[1].

В целом, исходя из мнений и понятий, используемых в различных странах **Оценку регуляторного воздействия** можно определить, как **инструмент оценки возможных выгод, издержек и последствий от принятия нового или действующего нормативно-правового акта**.

ОРВ позволяет определить, требуется ли вмешательство государства, и спроецировать, какие выгоды и издержки будет нести такое вмешательство.

ОРВ применяется чаще всего перед принятием решения о подготовке соответствующего проекта нормативно-правового акта и на этапе его разработки.

Результаты применения ОРВ могут указать на нецелесообразность принятия нормативно-правового акта и выявить необходимость использования нерегулятивных методов для решения определенной социальной или экономической проблемы.

Таким образом, механизм ОРВ должен быть задействован еще до принятия решения о подготовке проекта НПА, что способствует разработке обоснованной (доказательной) политики, давая ответ на вопрос, является ли регулирование наилучшим средством для решения возникшей задачи.

Наряду с этим, ОРВ является также и инструментом повышения прозрачности путем проведения обсуждения как внутри правительства и его структур, так и между правительством и гражданским обществом.

4. Что дает ОРВ?

В целом, можно выделить три ключевые выгоды, которые можно ожидать от внедрения ОРВ:

- **Эффективность**. Когда в процессе ОРВ используются такие методы как анализ выгод и издержек, это помогает регуляторам выбрать более действенные варианты регулирования, отбрасывая менее эффективные альтернативы.
- **Прозрачность.** ОРВ может повысить прозрачность государственной политики, так как она заставляет государственные органы мотивировать свои действия в письменном

[1] http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm. В оригинале "a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives".

виде, объясняя почему предлагаемое регулирование является более желательным, чем имеющиеся альтернативы, включая вариант «ничего не предпринимать».

Конечно, эффект прозрачности ОРВ более значителен, когда документы ОРВ доводятся до сведения общественности, тогда как без надлежащей обнародования документов ОРВ, большая часть преимуществ может исчезнуть.

- **Подотчетность.** Использование ОРВ также способствует подотчетности государственных органов, то есть их ответственность за результаты, проводимой ими политики. Эффект подотчетности усиливается, когда государственные органы обязуются следить за последствиями вводимого НПА и оценивать их в течение долгого времени.

ОРВ – это эффективный способ осуществить качественную проработку предполагаемого решения о введение государственного регулирования.

ОРВ, дает возможность разработчику, а также другим заинтересованным сторонам:

- определить возможные (возникшие) положительные и отрицательные последствия принятия нормативно-правового акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения;
- выявить в нормативно-правовом акте или разрабатываемом его проекте положения, создающие условия для коррупции, совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления, вводящие или способствующие введению избыточных административных и иных ограничений для субъектов предпринимательства или граждан и других социальных групп;
- выявить положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов у субъектов предпринимательства, граждан и других социальных групп;
- идентифицировать альтернативные варианты для достижения поставленной цели;
- оценить варианты (без регулирования и с регулированием);
- гарантировать, чтобы регулирование было действенным для тех, кому предназначается.

Вставка 3. Положительные эффекты от внедрения ОРВ

1. По расчетам Бюро по Анализу экономической политики (Нидерланды) снижение на 25% административного бремени повлечет рост ВВП на 1,7 %.
2. Внедренный в Великобритании в 2010 году принцип **«one in-one out»** (который буквально означает **«если вводишь один нормативный документ, отмени один действующий»**) по инициированию и принятию новых нормативно-правовых актов, заставил министерства и ведомства существенно сократить количество нового регулирования, и искать альтернативные механизмы реализации государственной политики.

На начальном периоде внедрения вышеуказанного требования в порядок разработки НПА, министерства предлагали ввести 157 новых НПА, регулирующих ту или иную сферу деятельности, 119 (или 76%), из которых легло бы бременем на бизнес.

В ходе оценки воздействия данных проектов НПА, министерства и ведомства-разработчики должны были доказать Комитету по регуляторной политике необходимость принятия предлагаемых НПА.

Однако после проведения процедуры ОРВ общее количество предлагаемых НПА снизилась на **70% (с 157 до 46)**! Из оставшихся 46 НПА, только 11 вводили административное бремя на бизнес по их соблюдению.

Таблица 1. Совокупный эффект для бизнеса от ОРВ и принципа «one in-one out»

Количество принятых НПА, вводящих расходы по их соблюдению на бизнес	8
Количество НПА, по которым заключения Комитета по регуляторной политике не были даны	3
Количество принятых НПА, не вводящих расходы по их соблюдению на бизнес	26
Количество отмененных НПА в связи с введением новых	9
Совокупное административное бремя по соблюдению бизнесом принятых НПА	65 млн. фунтов
Совокупный объем «сэкономленных» бизнесом средств после отмены действовавших НПА	3,3 млрд. фунтов
Совокупный эффект («экономия») для бизнеса	3,2 млрд. фунтов

Источник: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48179/2836-oneinoneout-statement-new-reg.pdf

5. Как проводить ОРВ?

К настоящему времени в странах, внедривших у себя систему ОРВ, применяется практически унифицированная модель.

ОРВ, как правило, состоит из нескольких видов:

- **начальная** ОРВ проводится в отношении предложений и инициатив по принятию НПА и осуществляется до принятия решения о его разработке.
- **частичная** ОРВ проводится после разработки проекта НПА и до его вынесения на общественное обсуждение.
- **полная** ОРВ включает в себя проведение детального экономического анализа последствий, определение выгод и издержек, и должна отражать результаты общественных обсуждений.

При проведении полной ОРВ, основными мероприятиями являются следующие:

1) определение проблемы, которую необходимо решить;

2) определение необходимости (причин), принятия нормативно-правового акта и государственного вмешательства;

3) указание целей, которые необходимо достичь предлагаемым нормативным правовым актом;

4) проведение анализа нормативно-правового акта на соответствие нормам национального законодательства и требованиям международных договоров, ратифицированных в установленном порядке;

5) получение мнений сторон, заинтересованных в решении проблемы.

6) проведение экономического анализа методом расчета издержек (прямых и косвенных) и выгод (прямых и косвенных) для всех заинтересованных сторон при принятии нормативно-правового акта, издержек и выгод субъектов предпринимательства, расчет средств государственного бюджета, необходимых для применения и контроля за выполнением нормативно-правового акта, сравнение издержек и выгод;

7) разработка альтернативных вариантов решения проблемы. Альтернативные варианты должны определить, каким образом решается данная проблема и соответствуют ли они

действующему законодательству. Также, необходимо провести ОРВ по каждому предложенному варианту, расчет затрат и выгод альтернативных вариантов.

Важно. При разработке альтернативных вариантов ОРВ, обязательно должны быть предусмотрены вариант «ничего не предпринимать» и «саморегулирование или действие рыночных механизмов».

Если подтверждена необходимость регулирования (принято решение о подготовке проекта нормативно-правового акта), необходимо:

1. Выбрать оптимальное решение в существующих условиях.
2. Определить предполагаемое воздействие альтернативных решений.
3. Определить финансовые последствия каждого альтернативного решения.
4. Определить наиболее приемлемые альтернативные варианты для достижения намеченной цели.

Рис. 1. Схематическое представление ОРВ[2]

[2] Адаптировано авторами по итогам изучения материалов ОЭСР. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, 2008. Доступно по ссылке: www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf

Вставка 4. Контрольный перечень вопросов для принятия решений о принятии НПА, используемый в странах ОЭСР

1. Правильно ли определена проблема?
2. Обосновано ли действие государства?
3. Является ли регулирование оптимальной формой государственного действия?
4. Есть ли юридические основания для регулирования?
5. Что в государственной системе управления является должным уровнем (уровнями) для данного действия?
6. Стоят ли выгоды от регулирования затрат на него?
7. Прозрачно ли распределение последствий от предпринятого действия в обществе?
8. Являются ли нормы регулирования ясными, последовательными, универсальными и доступными для пользователей?
9. Все ли заинтересованные стороны имели возможность представить свою точку зрения?
10. Как будет обеспечиваться выполнение норм?

Вставка 5. Типовая структура отчета ОРВ

1. Описание проблемы

1.1. Описание проблемы, на решение которой направлено действие проекта НПА.

1.2. Аргументация проблемы (представление правовых оснований, мнений экспертов, аналитические исследования и др.).

1.3. Обоснование необходимости вмешательства государства (введение нового НПА).

2. Описание регулирования

2.1. Описание целей, задач и содержания регулирования, предусмотренного в проекте НПА.

3. Описание влияния регулирования

3.1. Указание основных целевых групп, которые подпадают под действие нового НПА.

3.2. Описание положительных и негативных эффектов влияния нового НПА для каждой целевой группы и для основных сфер деятельности (конкуренция, состояние окружающей среды, обеспечение занятости и т.п.).

4. Оценка влияния регулирования

4.1. Оценка издержек.

4.2. Оценка выгод.

4.3. Указание источников данных для оценки выгод и издержек.

4.3. Описание модели расчета выгод и издержек.

4.4. Суммарная оценка выгод и издержек.

5. Альтернативные меры принятию НПА

5.1. Рассмотрение альтернативы «статус-кво» (ситуации, при которой существующее положение дел в регулируемой сфере сохранится).

5.2. Рассмотрение других вариантов (форм) регулирования.

5.3. Сравнение альтернатив, вывод об оптимальности представленного в проекте НПА варианта регулирования.

6. Общественное обсуждение

6.1. Проведение общественного обсуждения проекта НПА.

6.2. Указание основных участников обсуждения.

6.3. Описание учета мнений участников обсуждения (чьи мнения были учтены и в какой степени, а также чьи мнения не были учтены и почему).

7. Дополнительные данные

7.3. Таблицы и графики.

7.4. Пояснения по всем использованным специальным терминам, моделям и концепциям.

8. Выводы

8.1. Обобщение анализа выгод и издержек.

8.2. Вывод о целесообразности и обоснованности вводимого НПА.

5.1. Анализ проблемы

Очевидно, что решающим аспектом при оценке возможных последствий принятия НПА является предшествующий этому детальный анализ выявленной проблемы, от которого должны отталкиваться все последующие действия по ее устранению для выбора наиболее эффективного метода.

Качественная подготовка анализа проблемы является необходимым условием для проведения оценки возможных последствий принятия нормативно-правового акта. Это также является залогом успешного выбора наиболее оптимального выбора для устранения возникшей проблемы.

При описании проблемы, требующей регулятивного вмешательства, необходимо не только точно определить ее природу и размер, но и объяснить причины.

Используя анализ проблемы, следует описать все факторы, поддерживающие принятие нормативно-правового акта и оправдывающие вмешательство государственного органа в обозначенную сферу.

Важно. Необходимо указать, почему проблема не может быть решена без принятия НПА, а также пояснить, на решение какой проблемы оно направлено: существующей, потенциальной или гипотетической.

Если проблема гипотетическая, следует оценить возможность ее возникновения в случае отсутствия предлагаемого нормативно-правового акта и описать последствия ее возникновения.

При описании последствий принятия или непринятия нормативно-правового акта предпочтительным является наиболее широкое использование количественных методов оценки.

По возможности, также следует указывать временные рамки возможных последствий нормативно-правового акта или их отсутствие.

5.2. Определение цели предлагаемого проекта нормативно-правового акта

На данном этапе необходимо определить требуемый эффект от принятия нормативно-правового акта.

Определение должно быть точным и недвусмысленным. Правильное определение цели нормативно-правового акта является условием как для выбора метода контроля или оценки успешности его имплементации, так и для выбора путей достижения цели.

В этих целях может помочь применение метода SMART (Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Time-dependent), в соответствии с которым цель должна быть:

Точной (specific): точная и конкретная цель не допускает различные интерпретации.

Измеримой (measurable): цель определяется как состояние, являющееся измеримым и подтверждаемым в контексте уровня ее достижения.

Приемлемой (accepted): если цель и действия для ее достижения предполагают воздействие на поведение людей, такое воздействие должно быть приемлемым, понятным и четко истолкованным для всех, кто принимает участие в достижении этой цели.

Реалистичной (realistic): цель должна быть выполнимой, ограниченной во времени (time-dependent): время, в течение которого достигается основная цель и промежуточные цели, должно быть ясно определено.

При этом, цели можно подразделить на 3 основные категории:

1. Общая цель, определяемая конечным результатом от принятия нормативно-правового акта (например, повышение инвестиционной привлекательности экономики и т.п.).

2. Специфическая цель, являющаяся объектом нормативно-правового акта, реализация которой способствует достижению общей цели (например, снижение налогового бремени для юридических лиц, приводит к активизации предпринимательской деятельности и росту благосостояния населения).

3. Операционная цель, необходимая для решения текущих задач и реализации специфической цели (например, упрощение процедур на уровне государственного органа, способствующее сокращению расходов предпринимателей).

5.3. Определение предпосылок для принятия нормативно-правового акта

После изучения сложившейся ситуации и предпосылок для принятия запланированного НПА, а также идентификации социальных, экономических процессов или экологических проблем, наступает следующая фаза оценки – анализ существующей нормативной базы. Если такая нормативная база существует, необходимо:

- указать стороны, ответственные за ее выполнение;
- оценить эффективность ее исполнения и функционирования;
- описать ожидаемое влияние предлагаемого НПА на существующую нормативно-правовую базу.

5.4. Методы достижения целей регулирования и способы их оценки

Для изучения методов достижения целей регулирования необходимо рассматривать различные решения, ведущие к достижению поставленной цели. Затем эти решения оцениваются с точки зрения рисков, которые они несут под собой, уровня допустимости и легкости реализации, а также с точки зрения их нежелательных побочных эффектов.

Помимо принятия НПА, альтернативными решениями являются:

- **воздержание от принятия НПА (сохранение статус-кво)**;
- **саморегулирование** – предоставление возможности предпринимателям, общественным объединениям, неправительственным организациям и прочим институтам гражданского общества принимать в отношениях между собой собственные руководящие документы, особенно кодексы, практики или отраслевые соглашения;
- **авторегуляция** – широкий спектр действий, совместные принципы и правила, кодексы поведения и добровольные соглашения, определенные предпринимательскими единицами, общественными объединениями или неправительственными организациями, а также любыми другими организованными группами, для обеспечения основы для регулирования, организации деятельности (не предполагает принятие нормативно-правового акта);
- **совместное регулирование** – механизм, при котором по средством принятия НПА, полномочия делегируются компетентной стороне в определенной сфере (предприятия, общественные объединения, неправительственные организации и прочие институты).

По мере того, как цель регулирования проанализирована и описана на стадии анализа проблемы, рекомендуется рассмотреть по меньшей мере следующие **3 варианта решения**:

- **воздержаться от регулирования** рассматриваемой сферы, т.е. не предпринимать какие-либо действия в данной сфере, если она никак не регулировалась;
- **сохранить действующее регулирование** (политику), т.е. воздержаться от изменения текущего функционирования в заданной сфере;
- **ввести новое регулирование** в данной сфере, чтобы изменить, заменить или дополнить существующую политику или регулирование.

5.5. Общественные обсуждения и слушания

Общественные обсуждения — элемент процедуры ОРВ, обеспечивающий реализацию прав граждан и общественности на своевременное получение информации с целью участия в принятии решений, воздействующих на социальную среду, экономическую и экологическую ситуацию и пр.

Таким образом, общественные обсуждения являются одной из ключевых составляющих общественного контроля. Они позволяют расширить информацию о возможных воздействиях и последствиях реализации предлагаемого регулирования, предотвратить негативные воздействия и предупредить сопутствующие экономические, социальные и иные просчеты.

Участниками общественных обсуждений выступает заинтересованная общественность (в международном праве одно или несколько физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций и групп). Фактически ими могут быть любые категории так или иначе заинтересованных лиц: граждане, лица без гражданства, представители хозяйствующих субъектов, общественных организаций, правообладатели и т.п.

Общественные обсуждения предполагают сбор всей возможной информации о планируемом действии: публикации, предложения, замечания, обмен мнений, консультации, собрания и т.д.

Участие общественности в данном процессе может быть, как обязательным (информирование о планируемом действии, документирование замечаний и предложений, их учет и отражение в материалах по оценке воздействия), так и (путем проведения общественных слушаний.

Общественные слушания — процедура, предусматривающая представление общественности информации о поднимаемом вопросе и его публичное рассмотрение (собрание).

Проведение общественных слушаний призвано обеспечить соблюдение прав и законных интересов физических и юридических лиц и предоставить им возможность принимать участие в решении затрагивающих их вопросов.

Результаты общественных слушаний в виде замечаний и предложений их участников (чаще всего, принятые путем голосования за включение таковых в материалы обсуждения) должны быть учтены при принятии соответствующего решения, а заинтересованным лицам, не согласным с проектным решением, должно быть предоставлено право оспорить их в установленном порядке.

Информация о проведении слушаний, как правило, сообщается в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению, через Интернет.

Общим элементом как для общественных обсуждений, так и для общественных слушаний является их массовый и открытый для всех лиц характер, а также необходимость подготовки по их итогам финального документа (протокол, опросный лист и пр.).

В частности, общественные обсуждения позволяют:

- собрать значимую информацию о субъектах, на которых потенциально воздействует регулирование (их количество, охват, доля на рынке и т.п.);
- предоставить более подробную информацию о предлагаемом регулировании;
- обеспечить лучшее восприятие сущности проблемы разными заинтересованными группами или сторонами;
- точно определить приоритеты;
- оперативно получить информацию о возникающей проблеме до того, как она перерастет в проблему большего масштаба;
- увеличить уровень приемлемости внедряемого решения;
- подготовить общественность к эффективной имплементации регулирования и принятию части ответственности за это.

Вставка 6.

В соответствии со статьей 16 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах», при подготовке нормативно-правового акта орган, разрабатывающий проект, обязан обобщать и использовать предложения государственных органов, органов самоуправления граждан, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, а также граждан, материалы средств массовой информации, рекомендации научных учреждений, ученых и специалистов, данные других средств выявления общественного мнения;

Кроме этого, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 декабря 2014 года № 328 «О мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятельность», разрабатываемые проекты и принятые нормативно-правовые акты, воздействующие на осуществление предпринимательской деятельности, подлежат размещению органами государственного и хозяйственного управления, государственной власти на местах — разработчиками соответствующего проекта и принятого нормативно-правового акта на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для проведения обсуждения.

При этом, предложения участников обсуждения подлежат обязательному рассмотрению органами государственного и хозяйственного управления, государственной власти на местах — разработчиками соответствующего проекта и принятого нормативно-правового акта.

5.6. Сравнение издержек и выгод принимаемого решения. Определение воздействий

При определении воздействий, которым будут подвергнуты различные группы после введения в действие предлагаемого НПА, удобно сверяться с нижеследующим списком.

1. Прямые издержки бизнеса, связанные с исполнением требований вводимого НПА:

а) дополнительная отчетность со стороны бизнеса;

б) информирование сотрудников о новых требованиях и правилах;

в) требование справок и иных документов, разрешения;

г) покупка оборудования;

д) ведение записей (регистрация определенных событий);

е) оплата работы аудиторов либо контролеров;

ж) подготовка (публикация) документов;

з) неадминистративные издержки (регулярные работы, требуемые регулирующим актом);

и) иные издержки.

2. Косвенные издержки бизнеса и населения:

а) изменение количества и типов предприятий в отрасли (например, изменение условий выдачи лицензий, ограничения по участию в госзакупках, введение или снятие географических барьеров, и т.п.);

б) изменение условий конкуренции (например, контроль цен, изменение рекламного законодательства, изменение стандартов, изменение конкурентоспособности определенных сегментов отрасли);

в) изменение стимулов для конкуренции (например, введение саморегулирования, влияние на возможность потребителей менять поставщиков, требование публиковать данные о рентабельности, особый статус какого-либо вида деятельности в законе о конкуренции);

г) воздействия на потребителей (изменения в возможностях выбора для потребителя, изменения качества продуктов и услуг, создание либо отмена ограничений в доступе к каким-либо продуктам и услугам, изменения в объеме информации о продукте(услуге), доступном потребителю и т.п.);

д) иные воздействия (например, воздействие на окружающую среду, воздействие на социальную сферу и изменения в системе перераспределения, воздействие на мобильность рабочей силы, воздействие на распределение ресурсов, объем сбережений либо инвестиций, любые дополнительные финансовые расходы и т.п.).

Вставка 7. Типичные примеры издержек, связанных с регулированием[3]

Кто несет издержки	Примеры издержек
БИЗНЕС	Издержки, связанные с ознакомлением с нормами НПА и с планированием способов их соблюдения (могут включать издержки на получение обсуждений из внешних источников)
	Более высокие издержки производства, обусловленные повышением стоимости материалов в связи с введением регулирующих мер
	Более высокие издержки производства, обусловленные изменениями производственных, транспортных и маркетинговых процессов в связи с введением регулирующих мер
	Издержки, связанные с потерянным сбытом, из-за ограничений, налагаемых регулированием
	Лицензионные платежи и другие сборы, возникающие в связи с введением регулирующих мер
	Издержки, связанные с соблюдением требований отчетности или хранения информации, налагаемых регулированием
	Затраты на проведение внутренних проверок, выплату гонораров аудиторам и другие расходы, связанные с соблюдением требований, налагаемых регулированием
	Повышение цен на товары и услуги
	Сокращение ассортимента доступных товаров и услуг
	Задержки появления на рынке новых товаров и услуг (связанные, например, с тем, что из-за введения регулирующих мер производители обязаны проводить испытания продукта)
ГОСУДАРСТВО	Издержки регулирования: включают затраты на предоставление соответствующей информации, найм и обучение чиновничьего аппарата, работу по выдаче лицензий и согласований
	Издержки, связанные с проверкой соблюдения норм НПА: включают затраты на проведение проверок и аудита, мониторинг результатов (например, проверки качества воздуха)

[3] Источник: «Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis», ОЭСР, 2008

Кто несет издержки	Примеры издержек
ГОСУДАРСТВО	Издержки правоприменения: включают затраты на проведение расследований случаев несоблюдения норм НПА и судебных преследований в этой связи
ДРУГИЕ	Издержки, связанные с созданием неравных условий конкуренции – например, когда создаются более благоприятные условия для существующих производителей и препятствия для выхода на рынок новых игроков (это приводит как к потере эффективности, так и к тому, что производители устанавливают более высокие цены на свою продукцию, что сказывается и на потребителях)
	Издержки, связанные со сбытом – например, если непропорционально высокую долю некоторых из указанных выше издержек приходится нести малоимущим или другим социально уязвимым группам населения
	Ограничения на инновации и возможность создания и продажи
ГОСУДАРСТВО	Издержки регулирования: включают затраты на предоставление соответствующей информации, найм и обучение чиновничьего аппарата, работу по выдаче лицензий и согласований
	Издержки, связанные с проверкой соблюдения норм НПА: включают затраты на проведение проверок и аудита, мониторинг результатов (например, проверки качества воздуха)

Вставка 8. Типичные примеры выгод, связанных с регулированием[4]

Кому выгодно	Примеры выгод
БИЗНЕС	Сокращение числа травм и несчастных случаев на производстве и связанный с этим выигрыш в производительности
	Улучшение доступа к информации о состоянии рынка и соответственно, повышение эффективности производства или сбыта
	Выигрыш в производительности /эффективности в связи с регулятивным запретом на антиконкурентное поведение
Потребители	Снижение цен на товары и услуги (например, благодаря введенному запрету на антиконкурентное поведение)
	Повышение безопасности товаров и услуг
	Улучшение информационного обеспечения по вопросам, касающимся товаров и услуг, что позволяет сделать более информированный выбор
	Повышение минимальных стандартов качества товаров и услуг
ГОСУДАРСТВО	Улучшение состояния здоровья населения, что способствует сокращению затрат на здравоохранение
	Улучшение доступа государства к информации, что позволяет принимать более информированные решения
	Издержки правоприменения: включают затраты на проведение расследований случаев несоблюдения норм регулирования и судебных преследований в этой связи
ДРУГИЕ	Выгоды, связанные с улучшением условий конкуренции –например, если регулирование направлено на введение ограничений или запрет на антиконкурентное поведение
	Выгоды, связанные с распределением – например, если регулирование обеспечивает более ощутимые выгоды для беднейших слоев населения или жителей сельской местности (регионов)

[4] Источник: «Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis», ОЭСР, 2008

Как подсчитать издержки[5]

Надо оценить объем конкретных издержек конкретного предприятия (например, путем проведения соответствующих опросов или обсуждений), после чего рассчитать общий объем издержек бизнеса с учетом следующих факторов:

- примерное количество хозяйствующих субъектов, которые понесут издержки;
- сведения о том, с какой частотой (например, сколько раз в году) будут возникать эти издержки.

Таблица 2. Пример расчета издержек от введения НПА.

Вид издержек	Необходимое время	Затраты в час	Частота проведения (в год)	Кол-во фирм	Общие издержки
Мониторинг вредных выбросов	2 часа	$75	Ежемесячно (= 12 раз в год)	2,000	2 x $75 x 12 x 2,000 = $3.6 млн. в год
Отчетность перед государственными органами	2 часа	$50	Дважды в год	2,000	2 x $50 x 2 x 2,000 = $400,000 в год
Перенастройка оборудования в целях поддержания установленного уровня вредных выбросов	3 часа	$100	Дважды в год	2,000	3 x $100 x 2 x 2,000 = $1.2 млн. в год

Такой подход целесообразен, если речь идет о текущих издержках, связанных с соблюдением требований, предусмотренных в НПА. Но есть и так называемые «разовые» издержки – например, предприятию может понадобиться закупить новое оборудование, чтобы соблюсти установленные стандарты. Эти капитальные или «разовые» издержки следует учитывать отдельно от текущих издержек – например, таких, которые были перечислены выше.

Важно. Для того чтобы оценить общий объем издержек, связанных с регулированием, нужно сложить текущие и разовые издержки.

Это делается следующим образом: надо выбрать определенный период времени, в течение которого будут подсчитываться общие издержки, после чего применить метод дисконтирования, чтобы получить объем издержек в денежном выражении.

Дисконтирование – это приведение показателей выгод и издержек, возникающих в разное время, к сопоставимому по времени виду, с помощью заданной нормы дисконта. Это нужно для того, чтобы привести разновременные значения к их ценности на определенный момент времени, и сравнить их. Складывая все выгоды и издержки, возникающие за определенное количество лет и применяя **метод дисконтирования**, можно найти «чистую приведенную стоимость» **(NPV)**.

[5] Источник: «Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis», ОЭСР, 2008

Важно. Если чистая приведенная стоимость положительна, это означает, что стоимость выгод больше, чем стоимость издержек; если отрицательна – наоборот.

Чистая приведенная стоимость – это число, которое характеризует текущую стоимость всех последствий регулирования в целом.

Поэтому расчет чистой приведенной стоимости является важнейшим инструментом принятия решений, который позволяет определить, выгодна ли будет для общества вводимый НПА, и сравнить между собой два варианта регулирования с точки зрения связанных с ними выгод и издержек, возникающих в разное время, чтобы понять, какой из вариантов будет более выгодным для общества.

Как подсчитать чистую приведенную стоимость. Она равна разности приведенной стоимости выгод и приведенной стоимости издержек.

Формула расчета чистой приведенной стоимости (NPV) выглядит следующим образом:

$$NPV=\Sigma_{t=1..}T\,(B_t-C_t)/(1+r)^t,$$ где

B_t – выгоды в момент времени t,

C_t – в момент времени t,

r – индекс дисконтирования.[2]

Вставка 9. Пример расчета чистой приведенной стоимости[6]

Предположим, предлагается ввести в действие новый НПА, требующий наличие дополнительного оборудования по очистке воздуха на промышленных предприятиях некоей отрасли. Общая стоимость такого оборудования в масштабах отрасли составляет 500 млн. сум, срок службы оборудования 5 лет. Ежегодные расходы, связанные с функционированием данного оборудования, составляют 100 млн. сум в ценах нулевого года. Объем выгод в денежном выражении (согласно проведенному отдельно анализу) составит 300 млн. сум в год (аналогично, в ценах нулевого года). Проведем расчет чистой приведенной стоимости для двух вариантов индекса дисконтирования: 3% и 5%. Результаты расчета приведены в таблице 3.

Таблица 3. Пример расчета чистой приведенной стоимости

	Издержки	Выгоды	Ежегодные чистые выгоды	Чистая приведенная стоимость	
	$= C_t$	$=B_t$	$= B_t-C_t$	При r=3%	При r=5%
	млн. сум	млн. сум	млн. сум	млн. сум	млн. сум
Год 0	500	–	-500	-500	-500
Год 1	100	300	200	194	190
Год 2	100	300	200	189	181
Год 3	100	300	200	183	173
Год 4	100	300	200	178	165
Чистая приведенная стоимость предлагаемого регулирующего акта (NPV)				**244**	**200,9**

[6] Адаптировано авторами по материалам исследовательской работы «Разработка концепции оценки регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов», 2007 год, http://aisup.economy.gov.ru/niokr/materials.jsp?uuid=pprtctfs000080000hgvfn1uffbi8pak

В данном примере подсчитывается чистая приведенная стоимость вводимого НПА, являющаяся суммарной для всех групп, на которые данный акт будет оказывать воздействие. Издержки в данном случае являются исключительно издержками бизнеса (соответствующей отрасли). Выгоды от введения данной меры являются выгодами для всего населения страны, так как речь идет об экологии.

«Подводные камни» анализа выгод и издержек[7]

Типичными ошибками, возникающими при осуществлении анализа выгод и издержек, является следующее:

1) Так как данный метод в большинстве случаев, подразумевает наличие денежной формы выгод и издержек, в основном внимание уделяется только тем выгодам и издержкам, для которых это легко просчитать.

При этом, зачастую игнорируются выгоды и издержки, которые трудно или невозможно выразить в денежной форме. Таким образом, необходимо обратить внимание также и на не менее важные, но не поддающиеся монетизации последствия НПА;

2) **двойной счет**, когда одни и те же выгоды (издержки) учитываются дважды.

Например, положительный эффект для жителей микрорайона от открытия там станции метро можно оценить прямо в терминах времени, которое они выиграли за счет более быстрой дороги на работу. В то же время, можно смотреть на то, насколько подорожают после открытия метро квартиры в данном микрорайоне. При этом ни в коем случае нельзя складывать эти две оценки, т.к. это оценки одного и того же эффекта: одна – прямая, а другая – косвенная;

3) При дисконтировании выгод (издержек), не связанных с изменениями рыночной конъюнктуры, принято использовать так называемый «безрисковый» индекс дисконтирования. Если использовать безрисковый индекс для дисконтирования переменных, на которые влияют рыночные риски, чистая приведенная стоимость **окажется завышенной**.

Что такое многокритериальный анализ (МКА)?

Многокритериальный анализ (МКА) – это метод, обеспечивающий систематизированный и прозрачный процесс принятия решений даже в тех случаях, **когда выразить основные последствия регулирования в количественной форме не представляется возможным**.[8]

Сначала определяются соответствующие цели и все факторы (критерии), которые будут свидетельствовать о достижении этих целей. Затем каждому из критериев присваивается определенный «вес» (весовой коэффициент), соответствующий их относительной важности. После этого каждый из возможных вариантов решений можно будет оценить по каждому отдельному критерию, присваивая при этом соответствующий «балл». Полученные баллы затем суммируются, и по результатам этого суммирования определяется наилучший возможный вариант решения.

---

[7] Адаптировано авторами по материалам исследовательской работы «Разработка концепции оценки регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов», 2007 год, http://aisup.economy.gov.ru/niokr/materials.jsp?uuid=pprtctfs000080000hgvfn1uffbi8pak

[8] Источник: «Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis», ОЭСР, 2008

Пример. В таблице 4 приводится пример использования МКА. Здесь рассмотрено несколько вариантов решения задачи по улучшению стоматологического здоровья населения.

Предлагаются следующие варианты:

а) ввести НПА, в соответствии с которым все компании, занимающиеся поставками питьевой воды, обязаны будут ее фторировать;

б) организовать социальную рекламную кампанию, призывающую население регулярно чистить зубы фторсодержащей зубной пастой и регулярно проходить осмотр у стоматолога;

в) ввести регулирующую меру, в соответствии с которой все местные органы государственного управления обязаны будут обеспечивать бесплатное стоматологическое обслуживание для малоимущих слоев населения.

Таблица 4. Пример использования многокритериального анализа

Критерий	Весовой коэффициент	Обязательное фторирование питьевой воды	Социальная рекламная компания	Бесплатное стоматологическое обслуживание
Эффективность решения задачи по улучшению стоматологического здоровья населения	4	5 (20)	3(12)	3(12)
Возможность решить существующие проблемы в области стоматологического здоровья	2	0 (0)	1(2)	5(10)
Возможность улучшить стоматологическое здоровье беднейших слоев населения	2	4 (8)	2(4)	5(10)
Возможность улучшить стоматологическое здоровье населения всех регионов страны	1	5 (5)	5 (5)	3(3)
Издержки	4	5(20)	4(16)	2(8)
Балл		**53**	**39**	**43**

Необходима ли оценка воздействия НПА на конкуренцию?

Большинство нормативно-правовых актов оказывают влияние на конкуренцию на соответствующих рынках. В большинстве случаев воздействие требований НПА, на конкуренцию является непреднамеренным т.е. «побочным эффектом» регулирования, но иногда антиконкурентное воздействие бывает и умышленным. Среди всех возможных видов, воздействие норм регулирования на конкуренцию может быть одним из самых важных. Поэтому при проведении ОРВ надо обязательно изучить все возможные последствия регулирования, связанные с конкуренцией.

Полный анализ конкуренции – задача технически очень сложная и требующая специальных знаний. Тем не менее, в некоторых странах используется так называемый «скрининг-тест», который можно провести и не имея специальной подготовки в области конкурентного права и конкурентной политики. Такой скрининг-тест позволит определить, окажет ли планируемое введение НПА серьезное воздействие на конкуренцию.

В ОЭСР разработана Схема оценки воздействия на конкуренцию, которая приводится ниже. Эта схема используется в качестве простого скрининг-теста для проведения оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Она включает три вопроса, касающиеся влияния предлагаемой регулирующей меры на положение фирм на рынке и на их возможности и стимулы к конкуренции[9].

Вставка 10. Схема оценки воздействия на конкуренцию

Оценку воздействия на конкуренцию следует проводить в том случае, если возникает любое из нижеследующих последствий:

(1) Ограничивается количество или круг хозяйствующих субъектов

Такая ситуация часто возникает в тех случаях, когда предлагаемый НПА:

- обеспечивает какому-либо поставщику эксклюзивное право на предоставление товаров или услуг;
- предусматривает в качестве обязательного условия выхода на рынок процесс получения хозяйствующего субъектами лицензии, разрешения или согласования;
- ограничивает возможности некоторых хозяйствующих субъектов по предоставлению товаров и услуг;
- существенно повышает стоимость выхода или ухода хозяйствующего субъекта с рынка;
- создает для хозяйствующих субъектов географические барьеры, препятствующие поставкам товаров или услуг, инвестированию капиталов или поставкам рабочей силы.

(2) Ограничивается возможность хозяйствующих субъектов конкурировать между собой

Такая ситуация часто возникает в тех случаях, когда предлагаемый НПА:

предусматривает контроль или существенное влияние на цены товаров или услуг;

ограничивает свободу хозяйствующих субъектов в области рекламы или сбыта своих товаров или услуг;

предусматривает установление стандартов качества продукции, в результате чего или у одних хозяйствующих субъектов возникают конкурентные преимущества по отношению к другим, или эти стандарты значительно превышают тот уровень качества, который выбирают многие хорошо информированные потребители;

вызывает существенное увеличение стоимости производства у одних хозяйствующих субъектов по сравнению с другими (особенно в том случае, когда к новым и старым участникам рынка предъявляются разные требования в этой связи).

(3) У хозяйствующих субъектов уменьшаются стимулы к активной конкуренции

Такая ситуация может возникнуть в тех случаях, когда предлагаемая регулирующая мера:

создает режим саморегулирования или совместного регулирования;

требует и поощряет опубликование хозяйствующего субъектами информации о своих объемах производства, ценах, объемах продаж или затратах;

освобождает определенную отрасль или категорию хозяйствующих субъектов от необходимости подчиняться общим нормам конкурентного права;

сокращает возможность потребителей сменить хозяйствующего субъекта, так как это потребовало бы более высоких прямых или косвенных издержек.

[9] Источник: «Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis», ОЭСР, 2008

Если, применив эту схему, на все вопросы имеется ответ «нет», это значит, что планируемый НПА едва ли окажет сколько-нибудь серьезное антиконкурентное воздействие. Если же хотя бы на один из этих вопросов имеется положительный ответ, то необходимо более глубже проанализировать ситуацию с привлечением специалистов в области конкурентной политики.

Модель стандартных издержек (МСИ)

Модель стандартных издержек (МСИ) была разработана, чтобы обеспечить простой и надежный метод оценки административных издержек, налагаемых вводимым НПА.

МСИ предназначена для измерения административных последствий введенного НПА и требований для хозяйствующих субъектов. МСИ не нацелена на ответ, обоснованно ли принят НПА – она дает ответ о том, сколько он стоит бизнесу.

Суть модели – разделить регулирование на составные части в виде так называемых «информационных» (т.е. требующих предоставления информации и отчетов в органы власти или другим сторонам) обязательств или требований и административных действий и затрачиваемого времени по их исполнению . Общая сумма времени, переведенная в деньги через оплату труда и накладные расходы, и дает стоимость административных издержек для хозяйствующего субъекта.

Вставка 11. Расчет административного бремени от введения нового НПА

Нагрузка административного действия = Стоимость х Количество

Стоимость = тариф (з/п + накладные) х **затраченное время**.
Количество = численность предприятий, на которые распространяется требование х **частоту исполнения**.

МСИ: базовые элементы

СТОИМОСТЬ складывается из тарифа оплаты труда, как правило, в час (з/п), в том числе сверхурочных и расходов на оплату больничных и отпусков, накладных расходов (материалы, поездки, связь и др.), или оплату внешних хозяйствующих субъектов услуг (если для административных действий нанимается посредник).

ВРЕМЯ, необходимое для завершения административного действия, включает в себя подготовку документов, время поездки в офис органа власти (при необходимости), ожидание в очередях, время приема и другое время, включая оплачиваемый отдых.

КОЛИЧЕСТВО представляет собой численность предприятий, на которые распространяется ограничение, умноженную на частоту, которой должна быть совершена операция в течение года

Пример .

Административное действие занимает 3,0 часа (время) и почасовая оплата сотрудника составляет 10 долл., включая налоги и отчисления (тариф). Затрачивается материалов на 1 долл.

Стоимость, следовательно, составляет 3,0 x 10 + 1 = **31 долл**.

Если рассматриваемое требование применяется к 100 000 предприятий (численность), каждое из которых должно выполнять данное действие 2 раза в год (частота), то количество составляет 100 000 x 2 = 200 000.

Общая нагрузка административного действия составляет 31 x 200 000 = **6,2 млн долл**.

Информационное обязательство (ИО) (обязательств по представлению информации)– это возникающее из регулирования обязательство в предоставлении информации и данных в государственный сектор или третьим сторонам. ИО не обязательно означает, что информация должна быть непосредственно передана в государственные органы или частным лицам, но может включать в себя обязанность сделать информацию доступной для осмотра или предоставления по запросу.

К ИО относится не только собственно подготовка и сдача отчетности, но и выполнение требований, о соблюдении которых в этой отчетности пишется.

Регламентирующий нормативно-правовой акт может содержать несколько информационных обязательств.

Каждое ИО состоит из одного или более требований данных. Требование данных – каждый элемент информации, которая должна предоставляться в соответствии с ИО, например отдельная форма налоговой отчетности.

Источники информации (данных) для проведения анализа выгод и издержек

Для сбора информации и данных для ОРВ могут применяться, в частности, следующие методы: (ниже перечисленные методы могут применяться по отдельности либо одновременно, взаимно дополняя друг друга):

- общественные обсуждения;
- «метод типичного завода» – проводятся расчеты для одного или нескольких предприятий, типичных для отрасли;
- опросы;
- эконометрические методы;
- модели общего равновесия;
- бюрократические издержки и затраты государства по обеспечению исполнения законодательства.

Общественные консультации (обсуждения). При подготовке проекта НПА следует провести обсуждения с теми группами, которые он заденет тем или иным образом. Это могут быть представители бизнеса, населения, регулирующих органов и других заинтересованных ведомств.

Необходимо задокументировать результаты обсуждений:

- указать стадию рассмотрения проекта НПА, в ходе которой были предприняты обсуждения и их цель;
- описать форму, в которой проводились консультации (письменные предложения, обсуждение в Интернете, встречи либо конференции в ответственном ведомстве и т.п.), а также способ информирования заинтересованных сторон о планируемых консультациях (письма, объявление в прессе либо на сайте министерства, и т.п.);
- описать группы, участвующие в обсуждениях, их позицию по рассматриваемому вопросу;
- указать, какие из групп, затрагиваемые законопроектом, не принимали участия в обсуждениях, и по каким причинам;

- указать, каким образом позиция групп, высказанная в ходе обсуждений использована при проведении оценки НПА.

При организации обсуждений, а также в процессе использования полученных в их ходе данных, необходимо следить, чтобы эти данные были объективными и репрезентативными. Важно, чтобы в обсуждениях участвовали группы, представляющие все основные позиции по рассматриваемому вопросу; обсуждения должны дать возможность ведомству, готовящему проект НПА, ознакомиться с различными взглядами на этот проект.

При организации консультаций, а также в процессе использования полученных в их ходе данных, необходимо следить, чтобы эти данные были объективными и репрезентативными. Важно, чтобы в консультациях участвовали группы, представляющие все основные позиции по рассматриваемому вопросу; консультации должны дать возможность ведомству, готовящему проект регулирующего акта, ознакомиться с различными взглядами на этот проект.

«Метод типичного завода». В ряде случаев, если планируемый НПА затрагивает определенную отрасль, где можно выделить типичные по техническим и экономическим параметрам предприятий, расчеты для одного или нескольких таких предприятий.

Опросы. Опросы применяются, в частности, для определения стоимости воздействий, которые сложно выразить в денежной форме.

Эконометрические методы. Эконометрические методы применяются, когда необходимо определить, каков именно чистый эффект на рассматриваемый показатель от данного НПА, отделив его от воздействий прочих факторов на данных показатель. Таким образом, мы можем получить модифицированный показатель, очищенный от внешних влияний.

Модели общего равновесия. Модели общего равновесия наиболее широкое применение имеют для рассмотрения вопросов налоговых изменений и внешнеэкономического регулирования (в первую очередь тарифов). Они также могут предоставить необходимую информацию об ожидаемых значениях важнейших макроэкономических параметров, необходимых для подсчета выгод и издержек государственного регулирования в любой сфере.

Данные об административных издержках и затратах государства по обеспечению исполнения законодательства. Такие данные формируются ведомствами, и включают, в том числе, данные о затратах рабочего времени.

Обычно ограничиваются 3–5 интервью по одному требованию вводимого НПА. Например, при расчете рейтинга Всемирного банка Doing Business также проводиться 3 интервью по одной процедуре в определенном регионе.

Схема 3. Способы сбора данных

Административное действие А

Предприятие 1	10 мин	10 мин
Предприятие 2	10 мин	
Предприятие 3	10 мин	
Предприятие 4	10 мин	
Предприятие 5	30 мин	

Административное действие Б

Предприятие 1	10 мин	15 мин
Предприятие 2	20 мин	
Предприятие 3	10 мин	
Предприятие 4	20 мин	
Предприятие 5	15 мин	

Административное действие В

Предприятие 1	10 мин	Больше интервью
Предприятие 2	20 мин	
Предприятие 3	40 мин	
Предприятие 4	2 мин	
Предприятие 5	5 мин	

Административное действие Г

Предприятие 1	10 мин	20 мин
Предприятие 2	20 мин	
Предприятие 3	25 мин	
Предприятие 4	20 мин	
Предприятие 5	15 мин	

Источники: International Standard Cost Model Manual: Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM-Network, 2005; Introduction of the Standard Cost Model. Methodology Manual of the Federal Government. Federal Statistical Office, Wiesbaden 2007

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПО ВНЕДРЕНИЮ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛЯТОРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Основные тенденции внедрения ОРВ в зарубежных странах

Рассматривая ОРВ в контексте развития реформ государственного регулирования в разных странах, можно выделить ряд современных тенденций[10]:

- **ОРВ считается необходимым условием существования регуляторной политики в государстве** (т.н. «умное или качественное» регулирование – better или smart regulation), являясь общепринятым инструментом в развитых странах;
- ОРВ стала носить постоянный, а не эпизодический характер с планами-графиками, целями и механизмами оценки;
- **Отсутствие какой-либо единой модели ОРВ в различных странах.** Внедрение ОРВ происходило с учетом политической, конституционной и административной среды, а также социальных, культурных и правовых особенностей той или иной страны;
- **ОРВ развивается вширь, охватывая все больше и больше сфер использования.** Широта использования ОРВ отличается от страны к стране. Например, есть страны (Австралия, Япония, Н. Зеландия, Норвегия, Великобритания, США), где есть похожие системы анализа воздействия, включающие контроль качества, экономическую эффективность и влияние на конкуренцию и открытость рынка;
- Тенденция в сторону большей открытости и прозрачности в рамках проведения ОРВ (в т.ч. значительное внимание при проведении ОРВ уделяется публичным слушаниям и общественным обсуждениям при выработке решения);
- Акцент на передачу знаний по ОРВ, путем проведения обучения государственных служащих, культивирования среди них технических навыков и культурного восприятия использования ОРВ в качестве средств политики.

В дополнение, приводятся материалы отчета "2014 Evidence-based Instruments Report" (ОРВ Application, Quality of ОРВ Process, Sustainability Check) подготовленного неправительственной организацией BertelsmannStiftung (Германия) в рамках проекта Sustainable Governance Indicators – согласно которым из выборки, включающей 41 страну-члена ОЭСР и Евросоюза, менее 10% национальных юрисдикций к настоящему времени используют ОРВ в полной мере.

Кроме того, согласно данному докладу, ни одна из рассматриваемых юрисдикций выборки не отвечает в полной мере требованиям к качеству ОРВ, установленных исходя из общепринятых стандартов в данной сфере.

[10] По материалам Центра оценки регулирующего воздействия при Высшей школе экономики (РФ), http://ria-center.hse.ru/

Рис. 3. Индикатор применения ОРВ по версии Sustainable Governance Indicators[12]

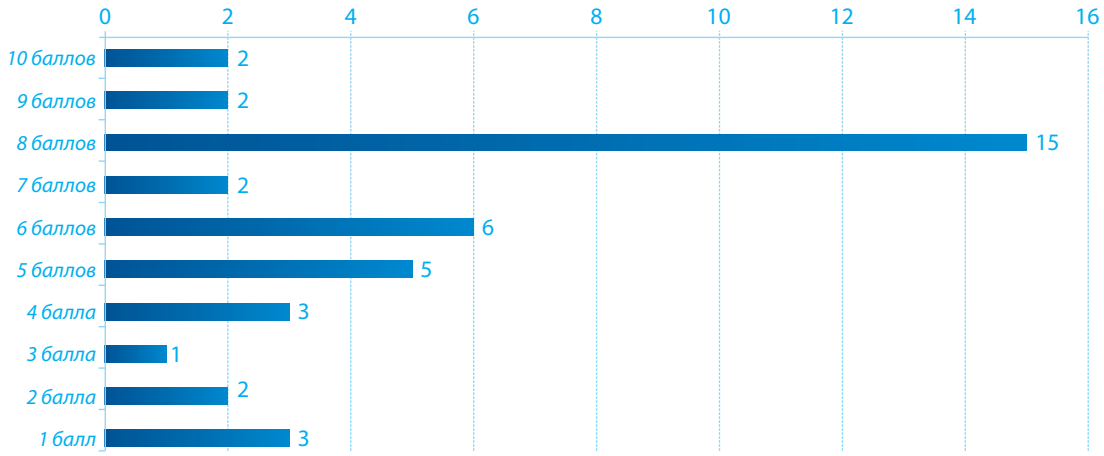
Вопрос:

В какой мере правительство применяет ОРВ разрабатываемых и действующих правовых актов?

Результаты анализа по 41 стране-члену ОЭСР и Евросоюза, были отсортированы по шкале от 10 (лучший показатель) до 1 (худший показатель).

Данная шкала является производной от 4 качественных уровней.

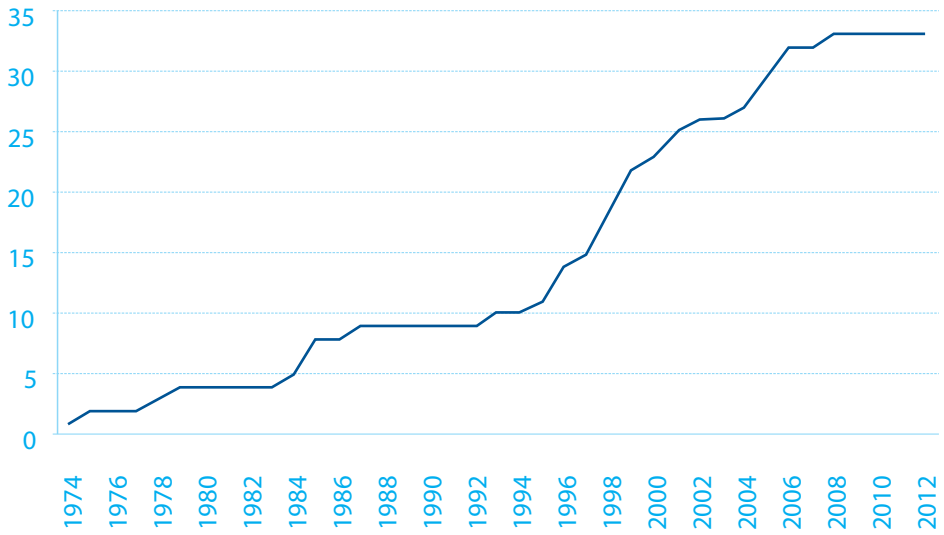
- 10–9 баллов = ОРВ применяется ко всем новым и действующим актам, характеризующимся комплексным воздействием. Методология RIA согласуется с необходимым минимумом требований соответствующих стандартов.
- 8–6 баллов = ОРВ применяется системно к большинству новых актов. Методология ОРВ согласуется с необходимым минимумом требований соответствующих стандартов.
- 5–3 балла = ОРВ применяется в отдельных случаях. Отсутствует общепринятая методология ОРВ гарантирующая соответствие необходимому минимуму требований соответствующих стандартов.
- 2–1 балла = ОРВ не применяется или не существует.



В последние три десятилетия, многие правительства приняли процедуры, направленные на обеспечение более регулярного и структурированного подхода и использовании экономического анализа при принятии регуляторных решений. Между 1974 и 2012 годами количество стран-членов ОЭСР с формальным требованием для выполнения ОРВ увеличилась с 1 до 33.

[11] Составлено авторами на основе материалов доклада "2014 Evidence-based Instruments Report" (RIA Application, Quality of RIA Process, Sustainability Check) подготовленного неправительственной организацией BertelsmannStiftung (Германия) в рамках проекта Sustainable Governance Indicators. Доклад доступен по ссылке http://www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014_Evidence-based_Instruments.pdf

Рис. 4. Число стран-членов ОЭСР, внедривших ОРВ[12].



Всего же, в настоящее время оценка регулирующего воздействия применяется более чем в 60 странах. Оценка регулирующего воздействия начала применяться еще в 1960-х годах. В 1966 г. в Дании стала использоваться оценка экономического и административного воздействия регулирования. В США оценка издержек и выгод стала использоваться в 1970-х годах. Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, Нидерланды стали применять эту систему с конца 1980-х. К 1996 г. уже более половины стран – членов ОЭСР, стали использовать этот инструмент.

На постсоветском пространстве ОРВ активно применяется в странах Балтии, на Украине. Элементы ОРВ есть в Казахстане. В Российской Федерации с 2010 года этот инструмент стал систематически использоваться на федеральном уровне.

Поводом для внедрения ОРВ в странах ОЭСР в рамках проведения регулятивной реформы стало осознание роста неэффективности правовых систем и иных общественных регуляторов, выражающейся в чрезмерности бремени издержек, возлагаемых на бизнес и связанных с выполнением правовых предписаний, в росте количества неэффективных законов, хаотичности законодательного процесса, противоречивости правовых предписаний.

Попытки преследовать благие цели за счет бизнеса стали оборачиваться снижением деловой активности, сокращением объема международной торговли и замедлением экономического роста. К аналогичному эффекту приводит неопределенность и нестабильность правовых позиций участников оборота, обусловленные произвольным принятием правовых актов, возлагающим на участников оборота дополнительные обязанности.

[12] Источник: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm

Вставка 12. Подходы к измерению влияния норм в странах ОЭСР

Существуют различные подходы к оценке воздействия актов законодательства в разных странах. При том, что цели системы ОРВ носят единый концептуальный характер, используемые инструменты различаются:

- в Нидерландах внедрена система **Анализа эффектов на бизнес** (Business Effects Analysis), которая ориентирована на оценку воздействия на бизнес.
- в Чешской Республике используется **Анализ финансового воздействия и влияния на экономику**. Данный инструмент имеет более расширенную сферу применения с целью охватить различные социально-экономические последствия и был утвержден на законодательном уровне в 2007 году.
- Франция внедрила Методологию оценки для измерения издержек регулирования для бизнеса и государственного управления на стадии разработки проектов нормативно-правовых актов.
- Австрия и Португалия используют Налогово-бюджетный (Фискальный) анализ, который направлен на оценку прямых расходов бюджета, вызванных принятием государственных решений.
- Финляндия имеет широкий диапазон частичного анализа воздействия, охватывающий воздействие на государственный бюджет, экономику, организационную среду и трудовые ресурсы, окружающую среду, общество и здравоохранение, развитие регионов и гендерное равенство. Эти частичные анализы не интегрированы, и осуществляются различными министерствами.
- Греция, Ирландия, Испания и Швеция утвердили контрольный перечень последствий, вытекающих с принятием нормативного акта.

Источник: ОЭСР (2004), Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory.

Вставка 13. Двухэтапный подход

Некоторые страны внедрили процесс, который различается между **полноценной ОРВ и выборочной ОРВ**. Такой двухэтапный подход может быть полезным для стран, которые не имеют достаточных людских и технических ресурсов для проведения полноценной ОРВ для всех принимаемых нормативных актов. Такое начальное разделение может быть также полезно в целях облегчения использования инструмента ОРВ.

Такой двухэтапный подход может быть полезным для стран, которые не имеют достаточных людских и технических ресурсов для проведения полноценной ОРВ для всех принимаемых НПА. Такое начальное разделение может быть также полезно в целях облегчения использования инструмента ОРВ.

Двухэтапный подход предполагает проведение предварительной ОРВ, для определения НПА, которые должны быть предметом более детальной ОРВ. В таких случаях применяется фильтр для отсева большинства нормативных предложений, а полноценная ОРВ, проводится только для определенных законодательных предложений, только при удовлетворении установленным пороговым значениям.

Эти пороговые значения могут быть выражены в денежном выражении расходов и выгод последствий (например, в Корее нормативные предложения, расходы от реализации, которых превышают 10 млрд. вон, США (или 10 млн. долл.США), в Канаде 50 млн. долл., в США 100 млн.долл. США), или по таким вопросам, как степень воздействия на конкуренцию, открытость рынка, занятость, производительность, инновации, инвестиции, а также от количества граждан, подвергаемых воздействию от внедряемого НПА. В некоторых случаях тот факт, что нормативный акт вводится в целях соответствия международным стандартам берется как фактор для отказа от проведения полноценной ОРВ.

Задачи и функции органов по контролю за качеством нормотворчества[13]

С середины 1980-х годов страны — члены ОЭСР создавали институты, ответственные за надзор и осуществление ключевых контрольных функций государства. В недавнем обзоре ОЭСР по данной проблематике Стефан Джейкобсон (S. Jacobzone) и Цезарь Кордова-Новион (C. Cordova-Novion) отмечают, что формирование указанных институтов, известных как органы по контролю нормотворчества (regulatory oversight bodies), стало неотъемлемой частью реформ в этих странах. Данные органы призваны отвечать за контроль качества регулирования. На практике эта контрольная функция может быть разделена между несколькими учреждениями, министерствами, которые обладают рядом закрепленных законом полномочий.

Выделяют четыре ключевые функции органов по контролю нормотворчества (ответственных за качество регулирования).

Координация и надзор

Правительства создают специальные органы (учреждения) для улучшения политики в сфере нормативного регулирования, которые наделяются полномочиями по созданию специальных процедур и механизмов, призванных контролировать качество новых или уже существующих нормативных правовых актов. Для того чтобы эти органы могли качественно осуществлять свои функции, правительства предоставляют им необходимые ресурсы (политическую поддержку, бюджетные средства и человеческий капитал). В свою очередь данные органы «отчитываются» повышением качества регуляторной среды. На практике правительство может поставить перед органом по контролю нормотворчества более конкретные задачи, например, сокращение административных барьеров для бизнеса на 25% за определенный период.

Непосредственный контроль нормотворчества

Для качественного регулирования недостаточно контроля, осуществляемого самими государственными органами. Эта функция органов по контролю за нормотворчеством обычно заключается в оценке качества, разрабатываемых государственными органами НПА, возможности наложить вето или опубликовать мнение/комментарий по законопроекту, представленному государственным органом. На практике существуют два основных подхода к выполнению данной функции.

Первый подход, наиболее распространенный, заключается в том, что «надзорный орган» проводит независимую оценку качества предложенного регулирования (при этом используются различные методы), указывая на его слабые места и недостатки, и предлагает внести необходимые изменения. Для этого результаты оценки предложенного НПА возвращаются государственному органу. Иногда орган по контролю за нормотворчеством может публиковать свои комментарии и оценки, тем самым применяя механизм общественного давления. Такой подход, например, используют в Великобритании, Нидерландах и Швеции.

---

[13] Карпова П.Г. Цыганков Д.Б. «Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation», Вопросы государственного и муниципального управления, 2012, №3

При втором подходе, более редком, орган по контролю за нормотворчеством наделяется особыми полномочиями для обеспечения качества НПА. Чаще всего это право фактического вето в отношении предлагаемых государственными органами НПА. Такой подход, например, используют в Германии, где проекты НПА не могут попасть на рассмотрение Кабинета Министров, не получив одобрения специализированного органа – Национального совета по контролю норм.

Кроме того, при проведении систематической работы по снижению административных барьеров министерства должны представлять свои проекты на рассмотрение уполномоченного органа по контролю за нормотворчеством.

Консультативная и техническая поддержка

Третьей функцией органа по контролю за нормотворчеством является содействие государственным органам в повышении качества их регулирования. Основные задачи включают издание и распространение универсальных руководств и инструкций по ОРВ, а также проведение различных обучающих мероприятий по вопросам качества нормативно-правового регулирования.

Например, обучающие программы Управления по внедрению лучших практик в сфере нормативного регулирования Австралии (the Office of Best Practice Regulation) разделены на три вида (ступени): брифинги высокого уровня по использованию лучших практик в сфере нормативного регулирования, общие тренинги по ОРВ и использованию «калькулятора издержек для бизнеса» (Business Cost Calculator)[14]; комплексные семинары по подготовке заключений ОРВОРВ, использованию калькулятора издержек, а также проведению анализа выгод и издержек.

Содействие регуляторной реформе

Четвертая основная функция состоит в общем стремлении к улучшению качества нормативно-правовой базы. Часто для этого организовываются общественные обсуждения, во время которых заинтересованные стороны могут выдвигать предложения. Также советы по оптимизации нормотворчества могут согласовывать общую позицию как по стратегии реформ, так и по методологическим подходам. В таблице представлены основные функции и задачи органов по контролю за нормотворчеством.

Таблица 6. Основные функции и типичные задачи органов по контролю за нормотворчеством[15]

Ключевые функции	Примеры
1. Координация и надзор	
Стратегическое планирование регуляторной политики	Подготовка и издание предложений, «перспективных планов» правительства, касающихся нормативного регулирования; сбор законодательных предложений, подготавливаемых министерствами

[14] Специальное интернет-приложение на официальном веб-сайте правительства Австралии, позволяющее в режиме онлайн оценить количественные издержки соблюдения какого-либо регулирования для конкретного предприятия (https://bcc.obpr.gov.au/home.aspx)

[15] Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries // OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing. 2011

Ключевые функции	Примеры
2. Консультативная и техническая поддержка	
Помощь государственным органам в оценке качества нормативно-правовых актов, продвижение законотворчества, основанного на «доказательствах» («Evidence-based law making»)	Разработка методологии по проведению ОРВ
3. Содействие регуляторной реформе (по инициативе надзорных органов либо на основании жалобы или обращения от заинтересованных лиц, или других государственных органов	
Координация с другими заинтересованными органами; продвижение ОРВ на более низких уровнях власти	Сотрудничество с антимонопольными органами

Типология органов по контролю за нормотворчеством

Пять оснований для классификации органов по контролю за нормотворчеством.[16]

Действует ли орган при поддержке аппарата или без нее?

Некоторые органы по контролю за нормотворчеством были созданы в качестве советов, комиссий, межведомственных и специальных рабочих групп для координации, продвижения и реализации регуляторной политики. При этом некоторые страны создали двойную структуру: есть политический орган, уполномоченный принимать решения, а также «технический» аппарат (секретариат), который либо входит в структуру Совета, либо находится вне ее (например, в министерстве).

Степень независимости органа по контролю за нормотворчеством внутри исполнительной власти

Органы по контролю за нормотворчеством обладают разной степенью автономии. Де-факто или де-юре их независимость может выражаться: в праве налагать вето на проекты законов, в полномочиях по самостоятельному формированию членского состава или в некоторой бюджетной автономии. Большинство из органов по контролю за нормотворчеством имеют в своем составе представителей академической среды и бизнеса, что де-факто дает им большую независимость при принятии решений.

Подотчетность

Одними из важнейших критериев, определяющих реальное влияние органа по контролю за нормотворчеством, являются его местоположение в иерархии власти и отношения с государственными органами. Некоторые органы подотчетны отраслевым министерствам (например, экономики, внутренних дел и юстиции), а другие — напрямую правительству либо Президенту.

Сфера деятельности и используемые инструменты

Некоторые страны создают подобные органы для достижения конкретных целей, которые представляют собой элементы регуляторной политики. Такой целью может, например, стать

[16] Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries // OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing. 2011.

использование ясного языка правотворчества, понятного конечному пользователю (plain legal writing), или снижение административной нагрузки.

Постоянный или временный мандат

Большинство органов по контролю за нормотворчеством на сегодняшний день являются постоянно действующими, но существуют и те, которые были созданы для выполнения специальной миссии (ad-hoc bodies). Последние, как правило, создаются на определенный срок или до момента получения ими конкретных результатов. Например, таким результатом может быть доклад для правительства, содержащий рекомендации по улучшению качества регулирования. Эти органы обладают большей гибкостью, однако по результативности деятельности могут проигрывать постоянно действующим органам. Тем не менее мандат многих изначально «временных» органов был продлен в связи с тем, что они оправдали возложенное на них доверие.

ОБЗОР ВНЕДРЕНИЯ ОРВ ПО СТРАНАМ

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Великобритания, как одна из первых стран, в которых начала применяться ОРВ, имеет обширный опыт использования различных ее методов, создания и функционирования различных государственных и общественных институтов.

В 80-х годах большая часть ответственности за качество регулирования лежала на Департаменте торговли и промышленности.

В 1992 году произошла коррекция общего курса политики дерегулирования, были внедрены механизмы, позволяющие повысить качество НПА, созданы 7 экспертных групп, деятельность которых координировалась централизованно, под эгидой правительства.

В 1996 году в методологию ОРВ были внесены изменения, акцент был сделан на анализ выгод.

Формирование полноценной системы ОРВ начато в Великобритании с 1998 года. Большая часть ответственности за гарантирование ее качества в настоящее время лежит на уполномоченном органе, ответственном за осуществление ОРВ или Отделе по регуляторному воздействию (Regulatory Impact Unit, RIU), входящем в структуру органов исполнительной власти. Это подразделение хорошо укомплектовано квалифицированными специалистами, оно состоит из нескольких специализированных тематических отделов, выделенных по разным классификационным признакам (например, общественный сектор, Европа и т.д.).

Важно. Каждый орган исполнительной власти имеет свой отдел оценки регуляторного воздействия (Departmental RIU, DRIU), которое оказывает поддержку в осуществлении анализа.

В компетенцию RIU входит также содействие государственным служащим при проведении ОРВ. В дополнение, Комитет по Качеству (Quality Committee, QC), состоящий из персонала RIU и официальных лиц из DRIU, проводит ежеквартальные обследования на основании случайных выборок. Кроме того, RIU занимается обширным реформированием системы

регулирования, анализируя необходимость и оправданность существующего регулирования и обеспечивая реализацию правительственного плана реформы регулирования (Governments Regulatory Reform Action Plan). В дополнение, постепенно расширяется новая для RIU функция удостоверения того, что выгоды от любого нового регулирования, затрагивающего общественный сектор, превышают их издержки.

Одна особенная и новаторская черта системы, построенной в Великобритании, состоит в том, что каждый год Национальной Службой Аудита (независимой организацией) проверяется одна из процедур ОРВ, отмечаются существующие недостатки и выдвигаются предложения по совершенствованию системы. С учетом существующей мировой практики, осуществляемый системный анализ эффективности регулирующих механизмов и институтов, который носит ретроспективный характер (ex-post), может рассматриваться как положительный опыт.

Каждая инициатива по введению нового регулирования, воздействующего на бизнес, благотворительные организации и т.д., требует проведения ОРВ. На практике это охватывает практически все инициативы, относящиеся к регулированию частного сектора.

В Великобритании все государственные органы и учреждения обязаны предоставлять обоснования, предлагаемых ими НПА в форме оценки социально-экономических последствий для частного, государственного и третьего секторов экономики за подписью соответствующего министра.

Для улучшения нормативно-правового регулирования в последние годы были приложены значительные усилия. В частности, в декабре 2009 г. был создан Комитет по регуляторной политике (Regulatory Policy Committee — RPC). Основная цель этого независимого органа — проверка того, насколько решения правительства основываются на качественном и всестороннем анализе регулирующего воздействия законопроекта.

В течение первого года работы Комитета до декабря было проанализировано 107 НПА и заключений об ОРВ, по 22 из них были даны комментарии. По итогам этого анализа более 40% представленных на рассмотрение Комитета проектов НПА были им признаны непригодными. За тот же период было проведено более 400 общественных обсуждений, из них 222 были непосредственно связаны с обсуждением НПА. В 2010 г. только 56% заключений об ОРВ были признаны соответствующими всем критериям, за первое полугодие 2011 г. эта цифра выросла до 69% и к концу 2011 г. достигла 72%. Всего к концу 2011 г. Комитетом было рассмотрено 767 заключений об ОРВ.

К основным полномочиям Комитета относятся представление замечаний по качеству анализа новых законодательных инициатив (как законов, так и подзаконных НПА), а также проверка того, насколько выгоды нового регулирования будут перекрывать его издержки. В частности, Комитет тщательно проверяет следующие аспекты:

- насколько точно и достоверно проведен анализ затрат и выгод;
- были ли в процессе оценки рассмотрены различные альтернативы регулирования, позволяющие минимизировать издержки и максимизировать выгоды;
- были ли учтены вопросы общественного риска и практические аспекты соблюдения нового регулирования.

Комитет рассматривает все законодательные инициативы, кроме вопросов налогообложения и финансов. Поскольку этот орган является независимым, его мнение доводится до общественности посредством публикации комментариев. Это гарантирует полную осведомленность всех заинтересованных сторон о текущей работе

Комитета и результатах его деятельности на протяжении всего процесса принятия решения. Комитет рассматривает все новые проекты НПА, по которым уже открыты общественные обсуждения, и тщательно изучает опубликованные заключения об ОРВ, а также сопроводительные документы.

Если возникают подозрения, что при подготовке заключения об ОРВ не были соблюдены руководящие принципы, принципы лучшего регулирования или в целом доказательная база является слабой, то проект переходит на стадию углубленного изучения. Для этого назначается ответственный член Комитета, который будет координировать работу секретариата по данному документу.

После внутреннего согласования ключевых положений документа секретариат проводит рабочую встречу с государственным органом-разработчиком. Результаты совещания затем обсуждаются с ответственным членом Комитета. Далее в случае необходимости секретариат приступает к подготовке мнения Комитета, которое впоследствии согласуется со всеми его членами. После этого предварительное мнение Комитета выносится на рассмотрение министерства, которое может высказать свои замечания в **5-дневный срок**. Любые изменения, внесенные на основании замечаний министерства, должны быть согласованы с Комитетом и подписаны его председателем. Окончательное заключение Комитета публикуется на сайте.

Помимо этого, Комитет отслеживает все проекты, по которым было подготовлено мнение, и, если оно в итоге не было учтено министерством-разработчиком, может привлечь внимание общественности к итоговому заключению об ОРВ посредством публикации новых комментариев. Комитет также занимается сбором комментариев по проектам НПА от всех заинтересованных сторон, для этого каждый месяц всем стейкхолдерам, находящимся в базе данных Комитета, рассылаются те проекты НПА, по которым открыты общественные обсуждения. Формально у Комитета нет права запрашивать информацию у других государственных органов и прямых рычагов влияния на министерство-разработчика, однако если Комитет не одобрит проект НПА, Кабинет, как правило, согласится с его мнением.

Комитет тщательно проверяет заключения об ОРВ, используя для этого различные методы. Для оценки социально-экономических последствий принятия НПА применяются стандартные виды анализа: анализ «издержки — выгоды» (cost-benefit analysis) анализ «издержки — эффективность» (cost-effectiveness analysis).

Нововведением стало соблюдение Комитетом при оценке НПА и заключения об ОРВ требования **«One-In, One-Out»**, которое состоит в следующем: если новое регулирование налагает прямые издержки на бизнес и некоммерческие организации, то необходимо отменить или изменить существующий НПА, налагающий равноценные издержки.

Цель данного правила — способствовать тому, чтобы министерства использовали регулирование как крайнюю меру. Это правило применимо только к национальному законодательству, которое затрагивает бизнес и некоммерческие организации (исключения — налоговое законодательство и нормативно-правовое регулирование чрезвычайных ситуаций).

В этой связи Комитет непосредственно отвечает за проверку правильности идентифицирования регулятором предлагаемого проекта НПА как «регулирующей» (in) или «компенсационной» (out) меры. Данное правило применяется ко всем НПА, поступающим на рассмотрение Комитета, с января 2011 г.

В результате за 2011 г. чистые издержки для бизнеса и некоммерческих организаций, вызванные введением новых НПА, оказались практически равны нулю. С начала 2011 г. каждое заключение об ОРВ, рассмотренное Комитетом, получает один из маркеров:

- **красный** — имеются существенные замечания к качеству оценки и доказательной базы, которые необходимо исправить для того, чтобы получить желтый или зеленый индикатор при повторном рассмотрении;
- **желтый** — существуют некоторые замечания, которые должны быть исправлены в окончательном варианте заключения об ОРВ;
- **зеленый** — нет претензий к качеству заключения, но есть предложения по его улучшению.

После рассмотрения проекта НПА Комитетом и вынесения решения о том, что проведенная оценка воздействия соответствует всем критериям, т.е. получает желтый или зеленый индикатор, необходимо финальное одобрение Комитетом по сокращению регулирования, который является правительственным подкомитетом.

В Комитет по регуляторной политике входят шесть независимых экспертов, чья деятельность поддерживается секретариатом, состоящим из гражданских служащих.

До апреля 2012 г. Комитет был специально созданным временным органом в структуре правительства. В 2012 г. мандат Комитета был расширен — он получил статус консультативного вневедомственного учреждения, подотчетного правительству. В 2010 г. члены Комитета были избраны по результатам неформальных интервью, которые проводились Министерством предпринимательства, инноваций и навыков. В апреле 2012 г. после преобразования Комитета его члены были переназначены в результате проведения открытого конкурса.

Членство в Комитете может быть прекращено в двух случаях: если будет принято политическое решение о роспуске Комитета, а также если член Комитета продемонстрирует недолжное поведение (например, разгласит конфиденциальную информацию для СМИ).

Критерии определения недолжного поведения такие же, как и для всех должностей гражданской службы. Деятельность членов Комитета является оплачиваемой, они также получают компенсацию транспортных расходов. Члены секретариата являются гражданскими служащими Министерства предпринимательства, инноваций и навыков.

Руководящие принципы Великобритании по первоначальной, частичной и полной ОРВ

Процесс ОРВ является непрерывным и состоит из трех этапов:

- **Первоначальная ОРВ** должна быть разработана, как только идея о регулирования сформировалась.
- **Частичная ОРВ** должна быть применена до проведения общественных обсуждений и должна быть прикреплена к документам общественных обсуждений.
- **Полная / Окончательная ОРВ** – основывается на информации и анализе частичной ОРВ и включает в себя результаты общественных обсуждений.

Первоначальная ОРВ

Первоначальная ОРВ должна быть информативной и идеально сопровождать вашу заявку на соответствующие министерства, что бы добиться согласия на предложение. Она должна включать ваши лучшие оценки о возможных рисках, выгод и издержек, а также помочь вам определить те области, где необходима дополнительная информация.

Первоначальная ОРВ должна:

- обеспечивает четкое изложение целей регулирования – ясно определяет результаты регулирования;
- описывает проблему и по возможности, количественно оценивает масштабы вопроса;
- выявляет ряд нормативных и ненормативных альтернативных вариантов решения, в том числе и вариант «ничего не предпринимать»;
- рассматривает плюсы и минусы каждого варианта, а также соответствие с существующими требованиями соответствующего сектора;
- определяет, на кого направлено воздействие НПА, в том числе секторов и групп, на которых фокусировано несоразмерное воздействие;
- подробно оценивает затраты и выгоды;
- выявляет вероятные непредвиденные последствия;
- пытается рассматривает воздействие на рынки и состояние конкуренции на них.

Частичная ОРВ

- обеспечивает четкое изложение целей и проблем регулирования;
- описывает проблему и количественно оценивает масштабы вопроса;
- определяет регуляторные и нерегуляторные варианты решения;
- рассматривает плюсы и минусы каждого варианта, а также соответствие с существующими требованиями соответствующего сектора;
- включает планы реализации и применения каждого варианта ;
- определяет, кто оказывается под влиянием НПА, в том числе секторов и групп, на которых фокусировано несоразмерное воздействие;
- оценивает затраты и выгоды и определяет ключевые риски, связанные с каждом из вариантов;
- выявляет любые вероятные непредвиденные последствия;
- включает итоги исследований по оценки воздействия на малых предприятий;
- обеспечивает оценку конкуренции по каждому варианту;
- рассматривает варианты для соблюдения, применения и контроля каждого варианта регулирования и как выявленные факторы риска повлияют на них.

Частичная ОРВ:

- описывает проблему и количественно оценивает масштабы вопроса;
- определяет регуляторные и нерегуляторные варианты решения;
- рассматривает плюсы и минусы каждого варианта, а также соответствие с существующими требованиями соответствующего сектора;
- включает планы реализации и применения каждого варианта ;
- определяет, кто оказывается под влиянием НПА, в том числе секторов и групп, на которых фокусировано несоразмерное воздействие;
- оценивает затраты и выгоды и определяет ключевые риски, связанные с каждом из вариантов;
- выявляет любые вероятные непредвиденные последствия;
- включает итоги исследований по оценки воздействия на малых предприятий;
- обеспечивает оценку конкуренции по каждому варианту;

- рассматривает варианты для соблюдения, применения и контроля каждого варианта регулирования и как выявленные факторы риска повлияют на них.

Полная ОРВ:

определяет цели регулирования;

описывает проблему и количественно оценивает масштабы вопроса;

- описывает оставшиеся варианты, объясняя, как каждый вариант будет соответствовать требованиям, и определяет ключевые риски, связанные с вариантами регулирования, и насколько они могут быть уменьшены;
- определяет, кто оказывается под влиянием, в том числе сектора и группы, на которых направлено непосредственное воздействие сравнивает выгоды и издержки каждого варианта из рассмотренных в частичной ОРВ.
- отдельно рассматривает и отмечает «иные» издержки и выгоды то есть не только для государственного сектора, предпринимателей и некоммерческого сектора, но и для потребителей в целом, с учетом экономических, социальных и экологических последствий;
- анализирует любые непредвиденные последствия и косвенные затраты;
- включает в отчет итоги Теста Воздействия на Малый Бизнес и предложения малого бизнеса;
- указывает воздействия на малый бизнес;
- включает упрощенную или детальную оценку состояния конкуренции в соответствии с результатами Теста;
- определяет, как будет проводиться мониторинг и контроль за исполнением за вводимым НПА;
- обобщает результаты общественных обсуждений, полученные отзывы бизнеса сектора;
- включать детальный план реализации и применения рекомендуемого варианта регулирования;

Вставка 15. Типовая форма отчета ОРВ в Великобритании[17]

Государственное вмешательство и его варианты		
Учреждение	**Оценка регуляторного воздействия (указать акт)**	
Этап:	**Версия:**	**Дата:**
Публикации по теме:		
Доступен для просмотра и загрузки на сайте: http://www.		
Контактные данные:		**Телефон:**
Какой вопрос рассматривается? Почему необходимо государственное вмешательство?		
Каковы цели мер регулирования и их желаемые результаты?		
Какие варианты (альтернативы) мер регулирования рассматриваются? Пожалуйста, обоснуйте любой из предпочтительных вариантов.		
Когда эти меры будут рассмотрены с целью определения реальных издержек и выгод, а также достижения желаемых результатов?		
Резолюция министра на определенном этапе оценки регулирующего акта: ***Я ознакомился с оценкой регулирующего акта и полагаю, что он достаточно обоснован с учетом предполагаемых издержек, выгод и воздействия.*** Подпись ответственного министра: _____ Дата:		

[17] Источник: Веб-сайт Кабинета Министров Великобритании: https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-for-government-policies

Данные по предполагаемому воздействию нормативного акта

Вариант регулирующего акта:	**Описание:**

ИЗДЕРЖКИ

ЕЖЕГОДНЫЕ ИЗДЕРЖКИ	Описание и объем денежных издержек основных групп, подверженных воздействию данного акта.
Разовые (на переход)_____ гг. **£**	
Среднегодовые издержки (исключая разовые) **£**	**Общие затраты** (приведенная стоимость) **£**

Другие неденежные издержки основных групп, подверженных воздействию данного акта.

ВЫГОДЫ

ЕЖЕГОДНЫЕ ВЫГОДЫ	Описание и объем денежных выгоды основных групп, подверженных воздействию данного акта.
Разовые (на переход)_____ гг. **£**	
Среднегодовые выгоды (исключая разовые) **£**	**Общие выгоды** (приведенная стоимость) **£**

Другие неденежные выгоды основных групп, подверженных воздействию данного акта.

Основные предположения/слабые места/риски

База цен Год	Период Годы	**Диапазон совокупной выгоды** (чистая приведенная стоимость) **£**	**Совокупная выгода** (чистая приведенная стоимость по лучшему сценарию) **£**

Каков географический охват предлагаемых мер/акта?	
Дата начала реализации мер?	

Какая организация будет заниматься реализацией регулятивных мер?	
Каковы ежегодные издержки этой организации на регулятивные меры?	
Каковы ежегодные издержки этой организации на регулятивные меры?	£
Соответствуют ли реализация вышеуказанных мер принципам Хэмптона?	Да/Нет
Соответствуют ли реализация мер минимальным требованиям ЕС? requirements?	Да/Нет
Какова ежегодные затраты на предлагаемую компенсационную меру?	£
Каковы издержки в связи с изменением эмиссии газов, вызывающих парниковый эффект?	£
Повлияет ли данное предложение в существенной мере на конкуренцию?	Да/Нет

Ежегодные издержки (£-£) каждого типа организаций (исключая разовые затраты)	Микро	Малые	Средние	Крупные
Освобождены ли какие-либо из этих организаций от налогообложения?	Да/Нет	Малые	Отсут.	Отсут.

Влияние на основные административные расходы (в ценах) **Повышение £**

Повышение £ на	Понижение £ на	**Совокупное воздействие**

Вставка 16. Пример типового отчета ОРВ, подготовленной Департаментом по реформе регулирования, бизнеса и предприятий правительства Великобритании[18]

ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РАСШИРЕННОЙ ГАРАНТИИ
НА БЫТОВЫЕ ЭЛЕКТРОПРИБОРЫ (2005 год)

Оценка регуляторного воздействия НПА

ДИРЕКТИВА НАПРАВЛЕНА НА УСТРАНЕНИЕ НЕГАТИВНЫХ ФАКТОВ, УКАЗАННЫХ В ДОКЛАДЕ КОМИССИИ ПО КОНКУРЕНЦИИ «О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ РАСШИРЕННОЙ ГАРАНТИИ НА БЫТОВЫЕ ЭЛЕКТРОПРИБОРЫ» В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОМ О ДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ ОТ 1973 г.

[18] Источник: https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills, адаптировано по материалам научно-исследовательской работы «Разработка концепции оценки регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов», Институт экономики переходного периода (РФ),2007

Проблема

1. Доклад Комиссии по конкуренции о продаже расширенной гарантии (РГ) на бытовые электроприборы[19] был опубликован 18 декабря 2003 г и содержал заключение о недостаточной эффективности конкурентной ситуации в этой сфере. В докладе приводились данные о методах торговли расширенной гарантией в точках продаж бытовых электроприборов, которые отрицательно влияли на конкуренцию и наносили ущерб общественным интересам.

Цель

2. Комиссия по конкуренции рекомендовала ряд мер, которые, по ее мнению, со временем позволят улучшить конкурентную ситуацию на рынке расширенных гарантий на бытовые электроприборы. Потребителям перед покупкой будет предоставляться более полная информация о гарантии и их правах, с тем чтобы они могли лучше осознать, действительно ли им нужна такая гарантия и приобретают ли они ее наиболее выгодный вариант. Даже если потребитель уже приобрел расширенную гарантию, ему будет предоставлена возможность в течение определенного периода времени выбрать другой вариант в иных точках продаж; потребители также получат более широкие возможности отказаться от уже приобретенной расширенной гарантии и получить всю уплаченную сумму назад, что будет стимулировать смену покупателями провайдеров РГ. Это также будет способствовать входу новых участников на рынок, где в настоящее время имеют преимущество продавцы, реализующие РГ одновременно с бытовыми электроприборами. Чтобы выдержать конкуренцию, новым игрокам придется улучшать качество предлагаемых гарантий.
3. Предполагается, что указанный комплекс мер уменьшит преимущество фирм, продающих РГ одновременно с бытовыми электроприборами, и обострит конкуренцию на рынке РГ; это должно привести к снижению цен и предложению потребителям РГ на лучших условиях. Министр торговли и промышленности рассмотрел выводы, изложенные в докладе Комиссии по конкуренции, и согласился с необходимостью принять меры для преодоления сложившейся неблагоприятной ситуации. Мы оцениваем регулирующий акт, созданный для устранения ущерба наносимого общественным интересам.

Оценка риска

4. Комиссия по конкуренции пришла к выводу, что в сфере розничной продажи бытовых электроприборов имеет место монополизм. Продавцы бытовых электроприборов одновременно реализуют расширенные гарантии, что противоречит общественным интересам. В этой ситуации у покупателей практически нет выбора, поскольку у них отсутствует информация о других вариантах РГ. Это означает, что в настоящее время потребители не могут сделать всесторонне взвешенный выбор в пользу одного из вариантов имеющихся на рынке РГ и часто вынуждены приобрести расширенную гарантию в виде "специального предложения" – единственного возможного при покупке РГ одновременно с бытовым электроприбором. Комиссия по конкуренции пришла к выводу, что цены на РГ в основном определяются не конкуренцией, а финансовыми возможностями покупателей. Комиссия также полагает, что цены на РГ не отражают изменения затрат или рисков и что продавцы РГ вынуждают потребителей переплачивать и в результате извлекают более высокие прибыли, чем это возможно при здоровой конкуренции.

[19] Доклад Комиссии по конкуренции: «Доклад о продаже расширенной гарантии на бытовые электроприборы, CM 6089

5. Прибыль фирм, торгующих РГ постоянно и значительно выше стоимости капитала. Эта маржа отражает огромное конкурентное преимущество тех, кто торгует РГ в точках продаж бытовых электроприборов; РГ может быть продан как сопутствующий товар в удобное для клиента время. Пять крупных розничных фирм (Dixons, Comet, Powerhouse, Littlewoods и Argos) получали совокупную прибыль больше стоимости капитала в диапазоне от 116 до 152 миллионов фунтов стерлингов в год в течение пяти лет, вплоть до 2002 г. Если прибыль этих фирм от продажи РГ соответствовала бы стоимости их капитала, то цены на РГ могли бы быть в среднем ниже на треть.
6. Затраты на предложенные меры весьма невелики по сравнению с указанным в докладе Комиссии по конкуренции ущербом, наносимым потребителям. Главное в предлагаемом пакете мер, поддержанных большинством членов Комиссии по конкуренции, предоставление рынку возможности функционировать по-прежнему, однако при этом повысить его открытость для прямой и эффективной конкуренции. Это позволит покупателям приобретать РГ с лучшим соотношением цена/качество. Существует риск, что предлагаемые меры не дадут желаемого результата. Поэтому разработан комплекс более решительных действий, которые поддержаны меньшинством членов Комиссии по конкуренции. Кроме того, предусматривается контроль Управлением законной торговли эффективности реализуемых мер в течение двух лет и рассмотрение ею необходимости их дальнейшего применения.

Комиссия по конкуренции также рассмотрела другие меры, но приняла решение не предлагать их. Приводим перечень отвергнутых вариантов:

- требование к торговым фирмам указывать цену РГ от производителя;
- требование вывешивать таблицы сравнительной информации по РГ;
- требование публиковать информацию о доходности РГ;
- требование предоставлять РГ на бытовые электроприборы, продаваемые другими фирмами;
- требование ежегодно предлагать новые схемы РГ;
- требование раздельного назначения цен на различные части РГ;
- ограничение стимулов для продаж;
- эталонный продукт.

Варианты решения проблемы (альтернативы)

1. Ничего не предпринимать.
2. Саморегулирование.
3. Запрет на продажу РГ, предоставляющих гарантию более чем на 1 год.
4. Соглашение сторон.
5. Решение проблемы посредством регулирующего акта.

Вариант 1. Ничего не предпринимать

8. В 2001 г. в Великобритании было продано около 18,5 миллионов РГ общей стоимостью около 900 миллионов фунтов стерлингов при средней цене гарантии в 48 фунтов. Пять крупнейших торговых фирм, (на которые приходится 80 % продаж РГ) в совокупности получали в течение последних пяти лет в среднем от 116 до 152 миллионов фунтов сверхприбыли в год. То есть больше, чем это возможно, при соответствии доходов стоимости капитала[20]. Другими

[20] Стоимость капитала оценивается как издержки компании на мобилизацию капитала, который она использует. Стоимость капитала отражает уровень прибыльности, привлекательный для инвесторов. Более подробная информация содержится в пунктах с 2.166 по 2.218 Доклада Комиссии по конкуренции.

словами, будь это в полной мере конкурентный рынок, цены на РГ, предлагаемые пятью крупнейшими торговыми фирмами, могли оказаться, в среднем, на треть ниже (хотя невозможно экстраполировать эти данные на остальные 20 процентов рынка). Если выбрать вариант «Ничего не предпринимать», то потребителям придется и в дальнейшем переплачивать за РГ.

9. В настоящее время на рынке РГ почти нет конкуренции, в отличие от рынка бытовых электроприборов. Мы считаем, что предоставление потребителям прав отказываться от приобретенных РГ и менять продавцов, при этом получая больше информации о стоимости и покрытии РГ, приведет к тому, что продавцам РГ придется конкурировать за покупателей, следовательно, произойдет снижение цен на РГ.

Вариант 2. Саморегулирование

10. Метод саморегулирования был проверен и оказался неэффективным. Управление законной торговли изучило продажи РГ в 1994 г. В результате этого исследования в 1995 г. был принят добровольный Процессуальный кодекс, поддержанный Британским консорциумом розничной торговли. Управление законной торговли снова изучило этот вопрос в 2001 г. и пришло к выводу, что положения добровольного кодекса соблюдались неудовлетворительно и саморегулирование оказалось неэффективным, несмотря на то что действовало в течение шести лет. В результате Управление законной торговли сделало запрос в Комиссию по конкуренции.

Вариант 3. Запрет на продажу РГ, предоставляющих гарантию более чем на 1 год

11. Одним из предложений меньшинства членов Комиссии по конкуренции был запрет на продажу в магазинах РГ, предоставляющих гарантию более чем на 1 год. Одногодичная гарантия вступала бы в силу через 30 дней с момента приобретения бытового электроприбора, и это могло бы стимулировать покупателей искать РГ с более длительным сроком действия и покупать их отдельно. Эта мера также могла быть подкреплена правами покупателя на отказ от покупки РГ и распространением информации, как это предлагалось выше.

Вариант 4. Соглашение сторон

12. Закон о добросовестной конкуренции от 1973 г. позволяет регулировать конкурентную ситуацию на рынке двумя методами: посредством достижения соглашений и директивно. Соглашение может иметь место только при принятии на себя обязательств заинтересованной стороной или сторонами. После достижения такого соглашения, его выполнение становится юридически обязательным.

Принимая во внимание, что в Великобритании существуют сотни розничных фирм, предлагающих РГ для бытовых электроприборов, практически нереально, чтобы все они достигли соглашения.

Вариант 5. Решение проблемы посредством регулирующего акта

13. Согласно Закону о добросовестной конкуренции от 1973 г. в отношении сторон может быть принята директива, что значительно эффективнее попыток достичь их соглашения. Мы полагаем, что осуществление предлагаемых мер в законодательном порядке – это наиболее адекватное решение, принимая во внимание количество фирм, которых это касается.
14. В соответствии с предлагаемыми мерами фирмы, продающие РГ, будут обязаны:
    - указывать цену РГ рядом с товаром (бытовым электроприбором) в магазине, каталогах, на Интернет-сайтах и в печатной рекламе;

- предоставлять потребителям информацию об их правах, в частности праве расторжения сделки, о подробностях гарантийного обязательства;
- предоставлять потребителю возможность расторжения сделки по РГ в течение 45 дней с момента ее заключения с возвратом ему всей уплаченной за РГ суммы; предусматривается также письменное уведомление об этом праве по истечении 45 дней с момента заключения сделки с предоставлением возможности ее расторжения и возвратом суммы пропорциональной периоду, прошедшему с момента заключения сделки;
- указывать покупателю в магазине на его право приобрести РГ на тех же условиях в течение 30 дней, если он не хочет покупать ее там одновременно с бытовым электроприбором, и сообщить, что все предлагаемые скидки будут действительны в течение этих 30 дней;
- сообщать покупателям будет ли действительна их гарантия, если продавшая ее компания уйдет с рынка.

Соблюдение прав и справедливости

15. Рекомендации Комиссии по конкуренции направлены на решение проблемы монополизма в торговле РГ, наносящего ущерб потребителям. Эти рекомендации затрагивают множество сфер данного сектора, включая розничную торговлю, страхование, андеррайтинг и предоставление РГ.
16. Управление законной торговли будет контролировать и изучать в течение двух лет эффективность осуществляемых мер и принимать решение о необходимости дальнейших действий.
17. Регулирующий акт освобождает мелкие фирмы с объемом продаж РГ менее 10 000 фунтов в год от обязанности указывать цену РГ в печатной рекламе бытовых электроприборов. Комиссия по конкуренции считает, что выполнение этого требования может нанести значительный ущерб мелким фирмам. Принимая во внимание, что четыре из пяти опрошенных фирм (всего опрошено 375 фирм) заявили, что их годовые продажи РГ составляют суммы менее 10 000 фунтов, следует освободить мелкие фирмы от вышеуказанной обязанности, во избежание нанесения серьезного ущерба этому сектору.
18. Комиссия по конкуренции также считает, что требования к рекламе бытовых электроприборов не должны касаться их рекламы по радио и телевидению, поскольку выполнение этих требований может снизить эффективность рекламных роликов. В адрес Министерства торговли и промышленности поступил ряд предостережений, что такое исключение даст несправедливое преимущество вещательным СМИ. Однако очевидно, что оно является неотъемлемой частью мер, предложенных Комиссией по конкуренции. Комиссия отмечает весьма малую вероятность появления в сфере продаж РГ эффективной конкуренции, если потребитель не будет знать цену на РГ в тот момент, когда он принимает решение о приобретении бытового электроприбора, к которому предоставляется эта гарантия. Министр принял во внимание этот аргумент в 2003 г., и правительство до сих пор считает его достаточно весомым. В торговле бытовыми электроприборами наиболее эффективна печатная реклама, и в ответ на опасения, высказанные со стороны представителей этой сферы, министерство внесло поправки в требование, касающееся указания цены РГ в такой рекламе:
    - отменило требование указывать цену РГ так же заметно как цену товара;
    - отменило требование описывать РГ как необязательную услугу;

- отменило требование, явно включать в рекламу информацию, что дополнительную информацию, касающуюся приобретения РГ, предлагаемого продавцом, можно получить у него по требованию.

19. Регулирующий акт не распространяется на фирмы, предоставляющие бесплатные РГ или продающие их отдельно от товара, поскольку, по мнению Комиссии по конкуренции, ущерб общественным интереса наносят фирмы, продающие РГ вместе с бытовыми электроприборами.

Выгоды

20. Основную выгоду от расширения конкуренции на рынке РГ получат потребители. Если они станут столь же разборчивыми при покупке РГ, как при выборе, например, тарифов на мобильную связь, то это обострит конкуренцию провайдеров РГ и приведет к снижению цен на расширенные гарантии. В результате роста конкуренции на этом рынке компании, предлагающие лучшие РГ по соотношению цена/качество, смогут укрепить и расширить свой бизнес.

Затраты

Затраты и выгоды, связанные с окружающей средой

21. Мы не предвидим никаких выгод или затрат, связанных с окружающей средой.

Социальные выгоды и затраты

22. Потребители выиграют, если будут более осведомлены о своих правах. Например, потребители уже сейчас могут получить бесплатную РГ, если они приобретают бытовой электроприбор в некоторых универмагах. Владельцы ряда кредитных карточек могут получить бесплатную РГ, если они используют их для покупки бытовых электроприборов. Например, банк Barclays сообщил Комиссии по конкуренции, что в нем открыто 10,4 миллиона счетов[21], владельцы которых имеют право на бесплатную РГ.

Экономические выгоды и издержки соблюдения предлагаемого регулирующего акта

23. Производители/ продавцы и другие поставщики/страхователи РГ в будущем должны будут предоставлять потребителям расширенную информацию и право откладывать/ расторгать сделку по РГ с возвратом уплаченной за нее суммы в полном объеме. Основные предусматриваемые затраты:

Затраты на исполнение (соблюдение требований) НПА

1. Указание цен на РГ рядом с бытовыми электроприборами в магазинах или в рекламе/каталогах. Это потребует дополнительного рабочего времени и изготовления соответствующих ценников. Сейчас компании издают обычные каталоги и рекламные листовки. Мы не считаем, что им придется издавать новые, дополнительные материалы, необходимо лишь изменить существующие. Затраты должны быть минимальными для тех компаний, которые уже выполняют вышеупомянутые требования по соблюдению прав потребителей и предоставлению информации о РГ. Для компаний, не делающих этого, затраты будут выше, но стоимость изменения витрин в магазинах для указания цены на РГ не должна превысить 150 000 фунтов даже в самых крупных компаниях. Для меньших фирм затраты будут значительно ниже. Одна компания среднего размера сообщила, что ее издержки составят не более 15 000 фунтов. В целом, маловероятно, что эти затраты в совокупности превысят 1,5 миллиона фунтов для всего сектора РГ.

[21] Это 8,4 миллиона владельцев карточек Barclaycard и два миллиона владельцев счетов. Более подробная информация о бесплатных РГ содержится в пунктах с 11.99 по 11.107 2-го тома Доклада Комиссии по конкуренции о расширенных гарантиях. (CM6089-II)

2. Письменное уведомление потребителей об их праве отказаться от приобретенной РГ до истечения 45 дней с момента ее покупки с полным возвратом уплаченной суммы. Обычно компании либо направляют уведомление потребителям вскоре после приобретения ими РГ, либо иным образом снабжают их письменной информацией об их праве. Если компании стремятся своевременно обеспечить потребителей информацией об их правах, так чтобы они могли ими воспользоваться, и если они в достаточной степени выделяют эту информацию, то мы не видим причин, по которым они не могут включить это уведомление в обычный режим своей деятельности с минимальными затратами;
3. Печать письменных уведомлений, ценников и листовок для магазинов. Торговые фирмы уже печатают информационные листовки по предоставляемым ими РГ. Существующие листовки должны быть соответствующим образом изменены. Они также могут стать хорошим способом расширения продаж РГ, распространяющихся на бытовые электроприборы, предлагаемые другими торговыми фирмами;

Затраты на мероприятия

4. Затраты на возврат потребителям, отказавшимся от приобретения РГ в течение 45 дней, полной суммы стоимости РГ, либо возврат суммы пропорциональной истекшему со дня покупки периоду при расторжении сделки по истечении 45 дней после совершения покупки. Это административные затраты, которые не могут возложены на потребителя. Компании, уже предлагающие потребителям подобные или лучшие условия расторжения сделки, понесут минимальные издержки. Кроме того, мы получили данные, что компании будут нести убытки при исках, поданных до возврата уплаченной за РГ суммы (полностью или пропорционально истекшему периоду), и эти затраты можно возложить на потребителей. Комиссия по конкуренции четко обозначила это в своем докладе, отметив, что повышение ценовой конкуренции минимизирует эту проблему;
5. Затраты на указание стоимости РГ рядом с ценами на бытовые электроприборы в печатной рекламе. Вероятно, потребуются дополнительные затраты на изменение формата рекламного модуля в соответствии с регулирующим актом. Кроме того, некоторые редакции газет указали, что это требование может привести к переходу компаний с печатной рекламы на рекламу в электронных СМИ, где данное требование не действует. Однако это не отражается на общих издержках, связанных с вышеуказанным требованием, – происходит лишь переход с одного рекламного носителя на другой. Трудно определить объем рекламы бытовых электроприборов, который перетечет в другие СМИ, однако Объединение владельцев общенациональных газет считает, что “каждый процентный пункт потерь объема рекламы бытовых электроприборов в газетах и журналах – это 1,013 миллиона утраченного дохода (данные основаны на информации компании по исследованию средств массовой информации Nielsen Media Research). Кроме того, мы получили информацию, которая свидетельствует, что в целом по рынку потери могут быть вдвое выше, если учесть существующую тенденцию снижения объема рекламы бытовых электроприборов в печатных изданиях.

Другие затраты

1. В одном из ответов на консультативный запрос говорится, что административные издержки могут составить 300 000 фунтов в год. Характер этих издержек неясен, вероятно, они

распределяются между затратами на мероприятия (пункт iv) и затратами на письменные уведомления (пункт ii).

2. Ожидается, что большинство компаний осуществит весь комплекс мер, предусмотренных регулирующим актом. Вероятно, что в случае невыполнения ими положений этого акта или возникновения спорных вопросов большинство жалоб от потребителей будет подано либо в учреждения, ведающие торговыми стандартами, либо в Бюро консультации населения. Несмотря на то что эти организации не уполномочены реализовывать данный регулирующий акт, их затраты в случае существенного увеличения количества жалоб после ведения его в действие могут возрасти, о чем им следует сообщить в Управление законной торговли.

Проверка воздействия, предлагаемого НПА на малый бизнес

24. Более 80 процентов рынка РГ на бытовые электроприборы приходится на 5 крупных торговых фирм. Предлагаемые меры также повлияют на мелкие фирмы, предоставляющие РГ, хотя их издержки должны быть невелики, поскольку во многих случаях большинство вышеизложенных требований будет выполняться страховыми компаниями, обеспечивающими РГ. Мы вновь отмечаем, что для указания стоимости РГ рядом с ценой на бытовые электроприборы потребуется дополнительное рабочее время. Как правило, мелкие торговые фирмы не предоставляют собственное гарантийное обслуживание, они предлагают РГ от имени страховых компаний. Вероятно, дополнительные издержки на почтовую пересылку уведомлений потребителям об их праве на расторжение сделки по РГ будут нести не мелкие торговые точки, а страховые компании, обеспечивающие эти гарантии.
25. Компании, продающие за один финансовый год РГ на сумму менее 10 000 фунтов, будут освобождены от требования включать цены на РГ в свои рекламные материалы. При этом в отношении любых продаж РГ на бытовые электроприборы будут действовать положения регулирующего акта о праве потребителя расторгнуть сделку, как указано выше.

Общественное обсуждение и реализация НПА

26 Исследуя рассматриваемый вопрос Комиссия по конкуренции провела широкое обсуждение и учла данные и пожелания, полученные от производителей, торговых фирм, страховых компаний, ассоциаций и союзов, продавцов мобильных телефонов, компьютеров, продавцов других РГ и различных заинтересованных организаций. Комиссия по конкуренции также провела индивидуальные слушания с рядом организаций и публичные слушания в Лондоне в 2003 г.
27. 28 февраля 2003 г. Комиссия по конкуренции опубликовала и разослала специальное Заявление торговым фирмам, производителям и страховым компаниям. 20 мая 2003 г. Комиссия по конкуренции издала «Заявление о мерах по защите прав потребителей» с целью консультаций с заинтересованными сторонами о возможных способах устранения имеющихся проблем. Версия «Заявления о мерах по защите прав потребителей» с поправками была опубликована 23 июля 2003 г.
28. Министерство торговли и промышленности провело ряд встреч с заинтересованными сторонами по их просьбе, а также два раунда общественных консультаций.
29. 28 июля 2004 г. Министерство торговли и промышленности издало проект директивы по рассматриваемому вопросу для общественных консультаций, длившихся 12 недель. Затем, в свете полученных замечаний Министерство торговли и промышленности пересмотрело проект директивы. Были внесены следующие основные поправки:

- Изменена предлагаемая дата вступления директивы в силу.
- Отменено требование указывать цену РГ так же заметно, как цену бытового электроприбора. Вместо этого в проекте закона говорится, что цена РГ должна быть указана "ясно и четко".
- Отменено требование указывать, что РГ «необязательна», рядом с ценой на нее на Интернет-сайтах, в каталогах и в печатной рекламе.

30. Директива с поправками была опубликована для второго раунда общественных консультаций 18 ноября 2004 г. Консультации продолжались в течение 30 дней.

Конкуренция

32. Целю предлагаемых регулятивных мер является развитие конкуренции на рынке продаж РГ. Эти меры должны привести к расширению возможностей потребителей получать РГ с лучшим соотношением цена/качество и снижению цен на этот товар в результате конкурентной борьбы за покупателей.

Вопросы передачи полномочий

33. Вопросы конкуренции находятся исключительно в ведении правительства Великобритании и не могут переданы на рассмотрение другим органам власти. Эта директива должна действовать на территории Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса.

А) Приложение 2.1, Том 3, Доклад Комиссии по конкуренции о предоставлении расширенных гарантий на бытовые электроприборы, CM 6089 III.

Б) Приложение 2.2, Том 3, Доклад Комиссии по конкуренции о предоставлении расширенных гарантий на бытовые электроприборы, CM 6089 III.

В) Приложение 2.3, Том 3, Доклад Комиссии по конкуренции о предоставлении расширенных гарантий на бытовые электроприборы, CM 6089 III.

Исполнение директивы и санкции

34. Иски против компаний, нарушивших данную директиву, рассматриваются в судах по гражданским делам. Неисполнение судебного решения по таким делам считается неуважением к суду. Любой субъект права, пострадавший в результате нарушения данной директивы. может подать гражданский иск против лица, ответственного за это нарушение.

Контроль исполнения и эффективности директивы

35. Управление законной торговли будет контролировать исполнение директивы и оценивать ее эффективность в течение двух лет с целью установления необходимости ее изменения или отмены. Министр может принять в связи с этим необходимое решение. Однако предусмотрено, что через определенный период времени полномочия по исполнению рассматриваемой директивы, ее изменению или отмене перейдут к Комиссии по конкуренции.

Резолюция министра

36. Я ознакомился с заключением ОРВ, и убедился в ее целесообразности.

Подпись министра

…….

Контакты

Yuen Cheung Competition and Consumer Policy Directorate Department of Trade and Industry
1 Victoria Street London SW1H 0ET Tel: 020 7215 5417 E-mail: yuenfan.cheung@dti.gov.uk

США

Внедрение ОРВ в США было впервые осуществлено в 1981 году. Основными причинами, которые привели к внедрению ОРВ в США были:

1) необходимость обоснования федеральными министерствами и ведомствами целесообразности государственного вмешательства;

2) потребность правительства контролировать действия федеральных министерств и ведомств, которым предоставлены полномочия по разработке НПА;

3) необходимость повышения эффективности НПА путем введения обязательства по выполнению анализа выгод и издержек.

В основе внедрения ОРВ была, с более общей точки зрения, идея, что политики должны принимать обоснованные решения, которые основаны на всех имеющихся доказательствах. В случае Соединенных Штатов, эта идея изначально сочеталась с четким акцентом на необходимость избегать наложения на бизнес ненужных административных нагрузок. Такой результат мог быть достигнут путем введения обязательства рассчитывать выгоды и издержки, проводить анализ альтернативных вариантов регулирования и обосновать принятие положения с точки зрения «чистой выгоды». Хотя система США остается почти неизменной, первоначальный подход был частично изменен – акцент был перенесен с снижения затрат для достижения лучшего баланса между нормативными затратами и выгодами.

Первые шаги в сфере ОРВ сопровождались реформированием механизма управления, принятого администрацией США для разработки НПА.

ОРВ был введен в качестве обязательного процедурного шага при нормотворчестве. В частности, Закон об административных процедурах 1946 года уже предусматривал, что проекты НПА, представленные федеральными органами ("Notice of Proposed Rulemaking", NPRM), подлежат опубликованию в течение заранее обозначенного периода для проведения обсуждений ("notice and comment"). С 1981 года, документ о проведенном ОРВ должен быть прикреплен к NPRM в качестве пояснительной записки, чтобы позволить заинтересованным сторонам высказывать более структурированные и обоснованные замечания.

Внедрение ОРВ требовало создания центрального органа, ответственного за качество проводимых ОРВ.

Именно поэтому в 1980 году Законом о сокращении административных издержек (Paperwork Reduction Act) в структуре Офиса управления и бюджета (Office of Management and Budget (OMB)) Администрации Президента был создан Офис информации и регуляторных отношений (ОИРО) (US Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Руководитель ОИРО назначается на должность Президентом и утверждается Сенатом США. Штатное расписание ОИРО включает примерно 50 профессиональных (не относящихся к какой-либо из партий) государственных служащих.

Административные процедуры предписывают государственным органам США проводить ОРВ и вместе с проектом НПА подавать его на рассмотрение в ОИРО. ОИРО имеет полномочия возвращать проекты НПА в государственные органы. ОИРО также разрабатывает инструкции по применению ОРВ.

Анализ модели ОРВ принятой в США, показывает ряд специфических особенностей:

- **узость спектра применения**. В США ОРВ является обязательным только для федеральных учреждений. НПА вводимые независимыми агентствами (напр.

Комиссией по ценным бумагам и биржам) и акты обсуждаемые в Конгрессе не подпадают под обязательство проводить ОРВ. Кроме того, со времен администрации Клинтона объем системы еще более сузился, будучи сведен только к «основным» новым федеральным правилам, удовлетворяющим определенным характеристикам, в т.ч. объем ожидаемого воздействия которых составляет не менее 100 млн. долл.США.

- **акцент на анализе затрат и выгод.** Американская система ОРВ явно и недвусмысленно основана на практике анализа затрат и выгод (CBA, cost/benefit analysis).
- **отношения "агент-принципал".** В США, учитывая особенности американской системы, ОРВ стала основополагающим элементом механизма «агент-принципал», в котором "принципал" (Белый дом) устанавливает приоритеты и ожидаемые результаты, а "агенты" (федеральные органы) осуществляют регулирование, с тем, чтобы удовлетворить приоритеты и достичь результаты. Таким образом, ОРВ представляет собой способ лучше контролировать агентов, и гарантировать, что их стимулы согласуются с интересами принципала.

ГЕРМАНИЯ

В Германии первичное и вторичное регулирование официально подлежит ОРВ. Федеральное министерство, которое инициирует документ должно произвести ОРВ перед тем как предложение будет представлено федеральному правительству.

Федеральное министерство внутренних дел отвечает за контроль наличия и качества ОРВ и может отклонять некачественный анализ. Помимо Федерального министерства внутренних дел, есть и другие министерства, участвующие в контроле качества ОРВ. В то время как первое может выдавать рекомендации для ОРВ и имеет полномочия отклонять ОРВ, Федеральное министерство финансов оценивает влияние на бюджетные доходы и расходы, а Федеральное министерство экономики и труда оценивает влияние с точки зрения затрат для промышленности а также воздействия на цены и потребителей.

Конкретных санкций за невыполнение или некачественное ОРВ в Германии нет, но в отдельных случаях это может повлечь отзыв визы того или иного министра к законопроекту до его внесения правительству.

Вопросы регулирования включены в Программы обучения для государственных федеральных служащих.

ОРВ должна охватывать как прямые, так и косвенные эффекты, связанные с предлагаемым НПА. Регламент деятельности федеральных министерств, который регулирует их законодательную работу, предписывает какие последствия должны анализироваться, но не указывает методы, используемые для изучения воздействия.

ОРВ в Германии охватывает все соответствующие поля анализа (административные издержки, воздействие на бюджет, влияние на занятость, влияние на рынки и воздействие на окружающую среду). Тем не менее, особое внимание уделяется влиянию на экономику, особенно на расходы для МСБ, влияние на уровень цен и потребителей. Для оценки этих эффектов может привлекаться Федеральное министерство экономики.

Руководство по ОРВ (Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung), издано Федеральным Правительством и Федеральным министерством внутренних дел.

Общественные обсуждения являются обязательными и используются на ранней стадии процесса принятия НПА. Обсуждения осуществляются в основном через рассылку документов и устные опросы. В консультации также вовлекаются земли и центральные ассоциации органов местного самоуправления, а также ассоциации частного сектора.

В ФРГ в августе 2006 года, путем принятия федерального закона, был создан Национальный Совет по контролю норм (нем. – Nationaler Normenkontrollrat)[22] при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования».

Назначения в Национальный Совет (www.normenkontrollrat.bund.de) получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, и консультанты, и ученые. Члены Совета (максимум – 10 человек) должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в Совете они не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Работа Национального Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов Совета, а утверждает их президент Германии.

Совету придан Секретариат (12 человек), чей руководитель может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях, они подчиняются исключительно указаниям Национального совета и руководителя секретариата.

Оцениванию со стороны Совета подлежит широкий спектр законодательства – проекты новых федеральных законов, проекты внесения поправок в существующее законодательство, проекты подзаконных актов и административных регламентов, применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов, существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Далее, федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

Итогом работы Совета за первые пять лет стало снижение обременения национального бизнеса на 10,5 млрд. евро, при этом Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального нормотворчества, стал неотъемлемым элементом системы принятия решений, вывел Германию в число европейских лидеров по части анти-бюрократической экспертизы, распространил свой мандат на изучение воздействия регулирования на граждан.

---

[22] Цыганков Д.Б. Данная статья подготовлена в рамках темы «Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия», Программа фундаментальных исследований НИУ ВШЭ, 2011 год

ШВЕЦИЯ

Шведский Совет по улучшению регулирования (Regelrådet) был создан в 2008 г. как независимый орган, назначаемый правительством. Совет имеет консультативный статус и рассматривает проекты новых нормативных правовых актов и поправки к уже существующим НПА, которые могут оказывать существенное влияние на бизнес и конкурентоспособность. Согласно решению правительства, мандат Совета был весьма ограничен по времени и истекал 31 декабря 2014г.[23]

С первого января 2015 года, Regelrådet, Совет стал постояннодействующим независимым органом при Шведском агентстве экономического и регионального роста, а контроль и оценка административных расходов, включены в общую оценку оценки воздействия.

Совет состоит из председателя, заместителя председателя и двух постоянных членов, а также четырех их заместителей.

Члены Совета являются экспертами по оценке воздействия на бизнес. Содействие работе Совета оказывает секретариат, в состав которого входят восемь должностных лиц. Главной целью секретариата является подготовка проектов НПА, направляемых в Совет для его рассмотрения. Совет собирается на заседания два раза в месяц. К работе могут быть привлечены внешние эксперты, представители бизнес-сектора, а также другие государственные органы, в частности Шведское агентство по экономическому и региональному росту (Tillväxtverket). Совет следит за тем, чтобы правительство Швеции и государственные органы проводили оценку регулирующего воздействия проектов НПА, предусмотренную законодательством, а также за тем, чтобы административные издержки для бизнеса были минимальными. Кроме того, Совет проводит оценку качества заключений об ОРВ, подготавливаемых регуляторами-разработчиками.

ОРВ должна содержать следующие пункты:

1) описание проблемы и желаемый результат;

2) описание альтернатив регулирования;

3) сведения о заинтересованных сторонах, которые будут затронуты в результате принятия НПА;

4) информацию о финансовых и других последствиях регулирования и сравнение их с последствиями альтернатив регулирования;

5) оценку того, как регулирование соотносится с обязательствами Швеции, вытекающими из членства в Европейском союзе;

6) оценку того, должно ли быть уделено особое внимание дате вступления НПА в силу, а также есть ли необходимость в специальных информационных мерах.

Кроме того, если регулирование может повлиять на условия ведения предпринимательской деятельности, то заключение об ОРВ должно содержать помимо уже перечисленных пунктов следующие:

1) число и размер хозяйствующих субъектов, затронутых данным НПА, а также отрасли экономики, которые они представляют;

2) время, необходимое бизнесу для исполнения НПА, и то, как оно повлияет на административные издержки хозяйствующего субъекта;

---

[23] Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation», Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3

3) другие издержки, а также изменения в условиях деятельности предпринимателей, которые повлечет данный НПА;

4) влияние НПА на условия конкуренции;

5) уделено ли при разработке НПА особое внимание малому бизнесу. В своем мнении по проекту НПА Совет должен четко обозначить, как необходимо доработать (изменить, дополнить) заключение об ОРВ, подготовленное регулятором.

Одной из функций Совета является предоставление консультативной поддержки государственным органам в подготовке заключений.

По просьбе государственных органов, Совет также оказывает им помощь в оценке последствий проектов НПА Европейского союза. В целом Совет занимается сбором и анализом информации по вопросам ОРВ, и эта информация должна быть доступна регуляторам на сайте Совета. Поскольку на рассмотрение Совета поступает огромное количество проектов НПА, не все из них подвергаются углубленной оценке. В каждом отдельном случае Совет самостоятельно определяет необходимость про ведения такой оценки.

К концу 2010 г. Советом было проанализировано 832 проекта НПА, по 393 из них было подготовлено заключение Совета, а по оставшимся 439 проектам секретариатом Совета были представлены комментарии. Из 393 проектов НПА Совет одобрил 221 проект, 170 отклонил; 217 заключений об ОРВ были признаны недостаточными и 154 — приемлемыми.

Помимо сбора статистики Совет ежегодно должен предоставлять результаты своей работы. В частности, по тем проектам, по которым были подготовлены мнения Совета, указывается, какие административные издержки были идентифицированы в каждом из случаев, а также были ли они монетизированы или нет.

В отчете Совет должен указать количество полученных и рассмотренных проектов НПА, критерии их отбора, а также количество проектов НПА, которые необоснованно не содержали заключения об ОРВ или же в этих заключениях обнаружены существенные недостатки. Совету предоставляется возможность высказать свое мнение по тексту проекта НПА, а также по тексту заключения об ОРВ на самом раннем этапе подготовки проекта. Совет принимает участие в формальных обсуждениях по проекту НПА совместно с государственными органами. В случае если проект был подготовлен регулятором, минуя процедуру этих обсуждений, он все равно должен быть направлен Совету для подготовки.

По тем проектам, которые были отклонены Советом, и/или по заключениям, признанным недостаточными, Совет должен представить конкретные предложения по исправлению недостатков или заключения об оценке. Таким образом, в письменном заключении на проект НПА Совет должен обозначить свою позицию по поводу формулировки представленного на рассмотрение проекта, в случае негативной оценки предложить альтернативную формулировку. Если мнение Совета влечет за собой изменение проекта НПА, то возобновляется процедура подачи комментариев уже по измененному проекту. На подготовку мнения по проекту и заключению об ОРВ Совету предоставляется 2 недели.

Министерство-разработчик может принять решение не давать Совету возможности высказать свое мнение по проекту до принятия окончательного решения, если информация, которую необходимо предоставить Совету для проведения оценки и подготовки мнения, является секретной или ее обнародование нежелательно, а также если разработчик по обоснованным причинам принял решение не проводить ОРВ.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Хотя оценка регулирующего воздействия как обязательная процедура была введена в российскую законотворческую практику еще в 2010 году, основные шаги были сделаны только в 2012–2013 годах, после выхода Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Указ предусматривал ряд мероприятий по дальнейшему развитию института ОРВ, в частности, публичное обсуждение проектов НПА и результатов ОРВ, а также внедрение ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации с 2014 года и органов местного самоуправления — с 2015 года.

В 2012–2013 гг. Минэкономразвития России утвердило методические рекомендации по проведению ОРВ и форму сводного отчета для проведения ОРВ; а также в соответствии с Постановлением Правительства России от 17.12.2012 № 1318 был создан официальный веб-сайт (regulation.gov.ru).

О масштабах распространения процедуры ОРВ в РФ говорят следующие цифры. По состоянию на 10 февраля 2015 года, на официальном сайте было размещено 19,6 тыс. проекта НПА, из них 2,7 тыс. проекта НПА должны были проводиться через процедуру ОРВ, из них до стадии принятия акта дошли только 9,9% НПА (271 проект НПА), еще 37,5% находились на стадии прохождения через процедуру ОРВ (1 063 проекта)[24].

Ежемесячно на официальном сайте размещается около 100 новых законопроектов, требующих ОРВ, и их число неуклонно растет; каждый месяц Министерством экономического развития РФ выпускается около сотни заключений о проведенных оценках регулирующего воздействия. Завершается внедрение ОРВ и на региональном уровне. Согласно рейтингу Минэкономразвития России, на 1 декабря 2014 года 78 субъектов Российской Федерации внедрили процедуры ОРВ на приемлемом, хорошем или очень высоком.

По данным Минэкономразвития РФ, ключевыми достижениями в сфере ОРВ в России являются:

- расширение предметной области оценки;
- закрепление модели ОРВ, при которой федеральные органы исполнительной власти – разработчики проектов нормативных правовых актов в предметной области ОРВ сами осуществляют проведение оценки;
- запуск официального сайта для проведения процедур ОРВ проектов нормативных актов – regulation.gov.ru, позволяющий представителям профессиональных сообществ и потенциальным адресатам правового регулирования высказать свое мнение по проектам разрабатываемых органами государственной власти регуляторных решений;
- запуск механизма экспертизы действующих нормативных актов ведомств на предмет наличия в них избыточных требований и ограничений при осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности (по итогам экспертизы Минэкономразвития может инициировать отмену или изменение рассмотренных актов или их отдельных положений);
- закрепление обязательного проведения процедуры ОРВ в отношении проектов нормативных правовых актов субъектов РФ.

---

[24] Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий. Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 49. Апрель 2015 г

Вместе с тем, многие эксперты указывают на незавершенность процесса формирования института ОРВ в России[25], трудоемкость внедрения ОРВ на региональном и муниципальном уровнях[26], а также недостатки в процедуре проведения ОРВ.

Много нареканий вызывают сводные отчеты (отчеты о проведении ОРВ), составляемые разработчиками НПА. Разделы сводного отчета заполняются слишком кратко или не заполняются вообще, иногда без соответствия типовой форме. Не проводится серьезный анализ последствий регулирования, не рассматриваются альтернативные варианты политики.

Разделы сводного отчета в ряде случаев заполняются некорректно, вместо цели принятия акта может быть указано описание проблемы или принятие самого НПА. Есть и процедурные недоработки, разработчики НПА не всегда выкладывают на своих официальных веб-сайтах необходимые материалы, на официальном сайте не предусмотрена возможность представлять экспертное мнение от профессиональной бизнес-ассоциации, а механизм учета мнения бизнеса по-прежнему не прозрачен[27]. Степень влияния заключений о проведении ОРВ на законотворческую деятельность остается достаточно низкой, а органы законодательной власти проявляют нежелание проводить ОРВ[28].

Общественные обсуждения зачастую превращаются в формальную процедуру. В ходе общественных обсуждений происходит подмена понятий, на оценку направляется одна редакция проекта НПА, а решение принимается по другой редакции, мнения, высказанные в ходе общественных обсуждений, умалчиваются и не учитываются.

Исходя из этого можно сделать вывод, что процесс формирования института ОРВ в России еще достаточно далек от завершения, а сама процедура ОРВ во многих случаях носит формальный характер.

КОРЕЯ

Правительство Кореи начало масштабную реформу регулирования в 1990 году. Начиная с 1993 года до 1997 года около 6,0 тыс. НПА были пересмотрены Комитетом по административной реформе. Однако эти усилия ограничивались реформированием простых и незначительных препон для бизнеса, таких как сокращение количества разрешительных документов.

В 1998 году был принят Закон о реформе регулирования, и был образован Комитет по регуляторной реформе (Regulatory Reform Committee) при Президенте Республики Корея, который начал интенсивно пересматривать существующие и вводимые правила и положения.

---

[25] Вечернин Д.С. Эволюция института оценки регулирующего воздействия: проблемы и перспективы // Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». 2014. № 4. С. 22–28

[26] Колегов В.В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 141–164. URL: http://vgmu.hse.ru/data/2014/10/17/1099219694/Колегов 2-2013.pdf (17.04.2015).

[27] Круглый стол ОКЮР и Минэкономразвития экономического развития «Оценка регулирующего воздействия: диалог бизнеса и власти» // Объединение корпоративных юристов (ОКЮР) [Официальный сайт]. 18.09.2014. URL: http://www.rcca.com.ru/news/action1.shtml?id=558&grid=2 (18.02.2015)

[28] Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 3–5. URL: http://lawinfo.ru/catalog/contents/grazhdanskoe_obshestvo_v_rossii_i_za_rubezhom/2/ (19.02.2015)

Комитет состоит из 20 членов-представителей правительства (6 человек), академических кругов, бизнеса и гражданского общества (14 человек) и 2 со-председателей, премьер-министра и гражданского председателя.

Основными функциями Комитета являются:

- определение основных направлений регуляторной политики и исследования , разработка регуляторных систем;
- оценка проектов НПА и тех, которые будут усилены;
- оценка действующих НПА, разработка и выполнение комплексного плана по регуляторной реформе;
- регистрация и публикация НПА;
- сбор и учет мнений по вопросам регуляторной реформы;
- проверка и оценка хода регуляторной реформы на каждом административном уровне;

В Корее ОРВ стала обязательной для всех новых НПА начиная с 2005 года, и применяется для принятых актов, если в них укрепляются имеющиеся нормы.

Проведение ОРВ обязывает оценивать социально-экономические последствия НПА и предоставлять анализ выгод и издержек. Также анализируются альтернативные варианты и обсуждаются возможные плюсы и минусы.

По Кодексу об административных регламентах (BAAR), каждый регулирующий орган в Корее обязан проводить ОРВ, когда предлагает новые или пересмотренные НПА. Комитет по регуляторной реформе уполномочен осуществлять руководство и контроль за проведением ОРВ со стороны государственных органов.

В целях повышения прозрачности регулирования, с июля 2006 года корейское правительство, обязало министерства и ведомства размещать отчеты по ОРВ для публичного ознакомления через их веб-сайты.

Вставка 17. Сравнительный анализ основных элементов системы ОРВ в ряде стран

Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
1. Тип оценки, дата введения, основание	• Оценка издержек для бизнеса в связи с принятием НПА, Решение правительства, 1985 г. • ОРВ (включая оценку риска и эксплуатационные затраты), Решение правительства, 1996 г. • ОРВ для всех важных законопроектов, Решение правительства 1998 г. • ОРВ должны включать с себя не только оценку очевидных издержек и затрат, но также всесторонний анализ воздействия НПА на экономику, социальную сферу и окружающую среду. • Новые НПА принимаются только после того как были рассмотрены и отвергнуты другие варианты, и если выгоды от их принятия превосходят затраты.	• Анализ социально-экономического воздействия введен с 1978 г., по директиве Кабинета Министров. • Анализ воздействия регулирования введен с 1986 г., в соответствии с Законом об управлении финансами. • Отчет по анализу воздействия НПА (OPBS) введен с 1999 г., по директиве Кабинета Министров. • Используется в отношении оценки воздействия НПА на: • инфляцию, • занятость, • распределение доходов, • текущие расходы, международную торговлю • окружающую среду. * Министры ответственны за анализ воздействия НПА и подписывают ОРВ.	• Оценка издержек/выгод с 1977 г.; расширена в 1981 г. • Пересмотрена и превращена в ОРВ (оценку воздействия НПА) в 1993, в соответствии с указом президента и рядом законов. * В ОРВ входит оценка различных воздействий НПА, в частности на экономику, социальную сферу и окружающую среду. • Регулирующие ведомства не должны принимать НПА или вносить законопроекты без ОРВ.	• Оценка воздействия на бизнес нового законодательства с одновременной оценкой ожидаемых изменений в бюджете с 1986 г., по требованию Европейской Комиссии. • С 2003 г. для всех основных НПА Комиссии, касающихся воздействия на экономику, социальную сферу, окружающую среду введена общая (вместо отдельной по секторам) процедура, а также принят порядок проверки принципов приоритетности, пропорциональности и выбора методов реализации НПА. • Комплексный процесс оценки воздействия НПА происходит в два этапа. • Предварительные оценки требуются для всех НПА, которые включаются в повестку Комиссии и законодательную программу за год до их принятия. • Из списка НПА, требующих предварительной оценки, выбираются наиболее важные, по которым проводится расширенная оценка. • Организация процесса оценок входит в обязанности отделов разработки НПА.

Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
2. Охват	• Любое предложение, одним из вариантов осуществления которого является принятие НПА – включая законы и подзаконные акты – должно сопровождаться ОРВ, если этот НПА может воздействовать на бизнес и граждан.	• ОРВ требуются только для ведомственных подзаконных актов. По законам и решениям Кабинета Министров подготавливается меморандум, подобный ОРВ. * Меморандум содержит результаты анализа основных законов и инструкций. В ОРВ представлены намерения правительства и результаты обсуждений с общественностью, таким образом, они носят социально значимый характер. * Следует отметить, что принятие основных законов обычно происходит после обсуждений с заинтересованными сторонами, обсуждений в различных министерствах, обсуждений Кабинетом Министров и общественных дебатов в Парламенте.	Законы и все подзаконные акты.	• Основные предложения по регулятивным и нерегулятивным мерам, воздействующим на экономику, социальную сферу и /или окружающую среду. • Предложения по мерам, которые могут оказать значительное воздействие на основные заинтересованные стороны. • Предложения, которые представляют собой новую политику, политическую реформу и/или существенные изменения в текущей политике. • Новая процедура не распространяется на решения ЕС, исходящие из исполнительных органов Европейской Комиссии, например, одобрение проектов, финансируемых ЕС, решения о применении Закона о конкуренции, и т. п.

Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
3. Степень открытости	• Правительство должно обеспечить доступность ОРВ для широкой общественности. • Общественное обсуждение обязательно по всем НПА требующим ОРВ. • минимальный период обсуждения – три месяца. Предварительные отчеты об ОРВ должны быть опубликованы одновременно с проведением общественных обсуждений . * отчеты о предварительной ОРВ, должны быть подготовлены в том же формате, что и полная ОРВ, но без полного анализа. Частичная ОРВ, направленная на рассмотрение вместе с консультативными документами, может способствовать внесению дополнительного вклада в процесс подготовки регулирующего акта, особенно по тем пунктам, где существует нехватка информации. Кроме того, частичная ОРВ часто может содержать более широкий диапазон оценок издержек и выгод, чем полная ОРВ. • После принятия решения о рассмотрении НПА, для его парламентских чтений должна быть проведена полная ОРВ. • Отчет о проведении полной ОРВ должна быть незамедлительно размещена на сайте соответствующего ведомства.	• Все отчеты об ОРВ публикуются в виде проекта в Canada Gazette • при подготовке НПА обязательно проведение общественного обсуждения с заинтересованными сторонами. • Планы по внесению на рассмотрение НПА, публикуются в ежегодных докладах государственных ведомств, представляются парламенту, размещаются на ведомственных сайтах и в негосударственных средствах информации.	Все ОРВ в виде проектов и в окончательном виде публикуются в правительственном бюллетене.	• Предварительная оценка воздействия НПА, включенных в план работы Европейской Комиссии, ежегодно публикуется вместе с законодательной и рабочей программой Комиссии. • Консультации с заинтересованными сторонами являются обязательной частью процесса расширенной оценки воздействия регулятивных мер.

Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
4. Полномочный орган в сфере ОРВ	• В каждом министерстве существует отдел, консультирующий разработчиков регулирующих актов по подготовке ОРВ. • Оказывает помощь в подготовке ОРВ и секретариат правительства, это подразделение также занимается проверкой всех ОРВ. Кроме того, оно выпустило инструкцию по подготовке стандартных ОРВ. • Комитет по регуляторной политике (Regulatory Policy Committee — RPC). Основная цель этого независимого органа — проверка того, насколько решения правительства основываются на качественном и всесторонней ОРВ НПА. • К основным полномочиям Комитета относятся представление замечаний по качеству анализа новых законодательных инициатив (как законов, так и подзаконных НПА), а также проверка того, насколько выгоды нового регулирования будут перекрывать его издержки. независимым, его мнение доводится до общественности посредством публикации комментариев. • В Комитет по регуляторной политике входят шесть независимых экспертов, чья деятельность поддерживается секретариатом, состоящим из гражданских служащих. • Членство в Комитете может быть прекращено в двух случаях: если будет принято политическое решение о роспуске Комитета, а также если член Комитета продемонстрирует недолжное поведение (например, разгласит конфиденциальную информацию для СМИ). • В дополнение к внутренней оценке ОРВ Секретариатом правительства, их выборочную проверку ежегодно производит независимая Национальная аудиторская служба (NAO).	• Отдел законодательства и нормативных актов секретариата Тайного Совета Канады (RAOICS) консультирует министерства, оказывает им необходимую помощь и может обратиться к ним с запросом о пересмотре ОРВ. • В функции RAOICS как основного органа, контролирующего процессы госрегулирования, входит проверка предложений по госрегулированию, выдвигаемых различными государственными ведомствами.	Административно-бюджетное управление при Президенте. Проводится независимая проверка	• Совет по оценке воздействия при президенте Еврокомиссии, создан в 2006 году • Совет рассматривает и дает заключения по всем отчетам ОРВ Еврокомиссии. Заключение Совета сопровождает проект решения Еврокомиссии вместе с отчетом ОРВ. Все отчеты оценки воздействия и все заключения совета публикуются сразу. • Совет является независимым от ведомств Еврокомиссии.

Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
5. Анализ издержек/выгод	• Оцениваются все издержки и выгоды. • Выгода от нового НПА в любом случае должна превышать издержки. • Требований по использованию того или иного метода оценки нет, однако существуют инструкции по применению ряда методов и общему процессу подготовки ОРВ.	• Все значимые предложения по регулированию должны пройти анализ на предмет издержек/выгод. * Значимым НПА считается акт с приведенной стоимостью затрат более 50 миллионов долларов США или непопулярный в обществе, даже если издержки на него составляют менее 50 миллионов долларов США. • Тайный Совет (PCO) разрабатывает документы по анализу выгод и издержек (Инструкция по подготовке ОРВ, Инструкция по проверке воздействия на бизнес (BIT), Инструкция по определению издержек/выгод).	Для основных НА требуется количественная оценка издержек и выгод. *Основные законопроекты – регулирующие меры, на осуществление которых ежегодно требуется более 100 миллионов долларов США; которые могут вызвать значительные затраты в определенных секторах экономики или регионах или могут существенно и неблагоприятно повлиять на конкурентную ситуацию, занятость, инвестиции, производительность или инновации.	Официальных требований по использованию того или иного метода оценки не существует, что позволяет выбирать особую методологию в каждом отдельном случае. Все положительные и отрицательные последствия воздействия регулятивных мер должны быть проанализированы и описаны в качественных, количественных и/или денежных величинах, там где необходимо.
6. Оценка риска	Оценка риска входит в ОРВ. при проведении ОРВ должен оцениваться риск проблемы, на решение которой направлен проект НПА, а также риски, связанные с каждым из возможных вариантов решения, и обоснованность соответствующих предположений.	Оценка риска – неотъемлемая часть процесса рассмотрения альтернатив при подготовке ОРВ. Инструкция по оценке издержек/выгод, регулирующих программ от 1995 года содержит дополнительные правила оценки риска.	Количественный анализ риска для здоровья, безопасности и окружающей среды производится во всех случаях.	• Оценка риска является частью процесса оценки воздействия НПА, в частности в сфере здравоохранения, безопасности и окружающей среды. • Существуют основные рекомендации по сбору данных и их анализу.

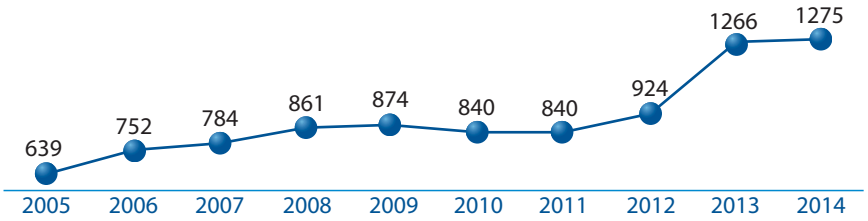
Основные элементы ОРВ	Страна			
	Великобритания	Канада	США	ЕС
7. Воздействие на конкуренцию и открытость рынка	В отчеты об ОРВ должна быть включена оценка вероятного воздействия предлагаемого НПА на конкурентную ситуацию и открытость рынка. Управление законной торговли (OFT) разработало методику оценки влияния на конкуренцию, чтобы помочь разработчикам НПА определить в какой степени предлагаемый НПА повлияет на конкурентную ситуацию, необходима ли в связи с этим начальная или полная ОРВ. OFT также консультирует разработчиков законодательства по вопросам оценки воздействия на конкуренцию.	Вероятное воздействие на конкурентную ситуацию и открытость рынка должно рассматриваться во всех случаях.	Для основного законодательства должно рассматриваться возможное влияние регулятивных мер на конкурентную ситуацию и открытость рынка.	Анализ воздействия в первую очередь касается НПА Европейской Комиссии, связанных с наполнением и функционированием внутреннего рынка ЕС, на котором конкуренция и доступ являются фундаментальными аспектами, часто требующими регулирования. Вероятное воздействие на конкурентную ситуацию и открытость рынка должно рассматриваться для каждого отдельного предложения в рамках расширенной оценки воздействия регулятивных мер.
Ex-post мониторинг (Оценка воздействия на основе реальных данных после введения НПА в действие)	Пост-законодательное изучение (Post-Legislative Scrutiny) представляет собой изучение, как принятые законы или так называемые акты основного законодательства работают на практике. Его осуществляют комитеты Палаты общин Парламента. Отчет о Пост-законодательном изучении должен быть опубликован и представлен в парламент. В отличие от PIR, она включает в себя обзор той степени, в которой законодательство и подзаконные акты поддержки была введена в действие. Обзор после внедрения (Post-implementation review), который в этом контексте, является по сути элементом ОРВ, где оценивается действующий НПА. Он проводится в отношении подзаконных актов. Обзор готовится разработчиком, вносится на согласование Комитета по регуляторной политике.	Проводится RAOICS.	Отсутствует	Ведомства получают запросы на предоставление подробных планов контроля и оценки реализации регулятивных мер. Оценка действующих программ, мер и отдельных законодательных актов по внутреннему рынку ЕС является стандартной практикой, начиная с 1990-х. С 2002 г. действует программа по «обновлению и упрощению законодательства ЕС».

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (СОВАЗ) В УЗБЕКИСТАНЕ

По данным Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан (www.lex.uz) на 1 января 2015 года в Узбекистане различными государственными органами принято более 12,0 тыс нормативно-правовых актов, существенная часть которых в той или иной степени оказывает влияние на деловую среду[29]

Диаграмма 1. Динамика изменения общего количества НПА , принимаемых ежегодно в Республике Узбекистан (2005 –2014 гг.)[30]



За последние десять лет ежегодно принимается в среднем от 0,7 до 1,2 тыс. нормативно-правовых актов (НПА), минимальный показатель пришелся на 2005 год, когда было принято более 600 НПА различного уровня, максимальный на 2014 год, в котором было принято уже около 1,3 тыс. НПА.

Диаграмма 2. Динамика изменения количества принятых НПА, принимаемых ежегодно в Республике Узбекистан по видам (2005–2014 гг.)

[29] http://www.lex.uz/ru/statistic

[30] Расчет осуществлен авторами на основе данных Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан http://www.lex.uz/pages/SearchResult.aspx?f=1&sid=-996086886&year=2014&a1=1&a2=1&a3=1&a4=1&action=show_result)

Предпосылки внедрения СОВАЗ в Узбекистане

В Узбекистане в качестве устоявшегося термина в сфере оценки регулятивного воздействия используется понятие "система оценки воздействия актов законодательства" (СОВАЗ)[31].

Отдельные элементы СОВАЗ, характерные для большинства юрисдикций, в которых применяется оценка регулятивного воздействия, нашли отражение в последовательной реализации следующих процедур:

- Формулировка и описание проблемы.
- Обоснование необходимости проведения оценки.
- Постановка целей оценки.
- Описание возможных вариантов достижения поставленной цели.
- Анализ представленных альтернатив (в том числе с помощью анализа издержек и выгод)
- Консультации и обсуждение.
- Выводы и результаты, представление рекомендуемого варианта (альтернативы), рекомендации по предпочтительной альтернативе.
- Реализация выбранной альтернативы и последующий мониторинг.

Необходимо отметить, что часть элементов, составляющих СОВАЗ, в той или иной форме представлена в законодательстве и практике законотворчества в Узбекистане.

Законодательство Узбекистана с исчерпывающей ясностью определяет понятия и виды нормативно-правовых актов, а также устанавливает основные требования к ним, перечисляет органы и должностные лица, обладающие правом принятия нормативно-правовых актов.

Базовыми актами, содержащими элементы СОВАЗ, в законодательстве Республики Узбекистан являются законы Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О нормативно-правовых актах».

В соответствии с требованиями законодательства, орган, принимающий нормативно-правовой акт, вправе поручать подготовку проекта нормативно-правового акта созданной им рабочей группе либо привлечь стороннюю организацию для этих целей.

Важно отметить, что закон допускает участие граждан и представителей ННО, а также научного и экспертного сообщества к подготовке проектов актов законодательства. Более того, допускается также разработка альтернативных проектов несколькими государственными органами, научными и иными организациями, отдельными гражданами, а также проведение конкурсов на лучший проект нормативно-правового акта.

При этом, проекты законов Республики Узбекистан могут выноситься на всенародное обсуждение, а иных нормативно-правовых актов – на общественное или профессиональное обсуждение.

Одним из важных аспектов, характерных для СОВАЗ является экспертиза принимаемых документов.

Согласно законодательства Узбекистана каждый принимаемый нормативно-правовой акт в обязательном порядке подлежит правовой экспертизе, а также может быть подвергнут экономической, финансовой, научной, экологической, а также иным видам экспертиз – такая

---

[31] СОВАЗ внедряется в Узбекистане на основании постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26 декабря 2008 г. № 281 (http://www.lex.uz/getwordfile/1418555) и от 2 декабря 2014 г. № 328 (http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=2509057&query=328)

экспертиза проводится независимыми экспертами из числа ученых и специалистов, в том числе из других государств и международных организаций.

В нормативно-правовом акте могут указываться правовые средства его реализации, включая источники финансирования, меры стимулирования, поощрения и контроля.

Также, нормативно-правовые акты должны быть опубликованы в официальных изданиях.

Отмечая, что часть элементов СОВАЗ представлена в законодательстве Узбекистана, необходимо также отметить, что до недавнего времени отсутствовал целостный и системный подход к внедрению СОВАЗ.

Меры по внедрению СОВАЗ в Узбекистане

Учитывая потребность во внедрении целостной системы оценки воздействия актов законодательства, в Узбекистане последовательно реализуются меры, по внедрению полного комплекса СОВАЗ.

В частности, Кабинет Министров 26 декабря 2008 г. принял постановление № 281 «О мерах по внедрению системы оценки актов законодательства».

Практическим результатом данного правительственного решения явилась апробация СОВАЗ в порядке эксперимента при:

- разработке проекта Закона Республики Узбекистан «О конкуренции»;
- разработке проекта Закона Республики Узбекистан «О риэлтерской деятельности»;
- разработке проекта Положения о порядке учета, контроля и предоставления в аренду временно неиспользуемого государственного имущества (новая редакция);
- осуществлении контроля за исполнением действующего законодательства, регулирующего порядок получения различных разрешений на организацию и ведение предпринимательской деятельности (постановление Кабинета Министров от 20 августа 2003 г. № 357 «О кардинальном совершенствовании системы регистрационных процедур для организации предпринимательской деятельности» и др.);
- осуществлении контроля за исполнением действующего законодательства в области ликвидации субъектов предпринимательства (постановление Президента Республики Узбекистан от 27 апреля 2007 года № ПП-630 «О совершенствовании порядка добровольной ликвидации и прекращения деятельности субъектов предпринимательства», постановление Кабинета Министров от 3 июля 1999 г. № 327 «О порядке ликвидации предприятий, не осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность и не сформировавших свои уставные фонды в установленные законодательством сроки»);
- осуществлении контроля за исполнением действующего законодательства в сфере привлечения иностранных инвестиций (Указ Президента Республики Узбекистан от 11 апреля 2005 года № УП-3594 «О дополнительных мерах по привлечению прямых иностранных инвестиций», постановление Президента Республики Узбекистан от 24 июля 2008 г. № ПП-927 «О мерах по совершенствованию процесса привлечения и освоения иностранных инвестиций и кредитов», постановления Кабинета Министров от 2 августа 2005 года № 180 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по привлечению прямых иностранных инвестиций» и от 1 мая 2006 года №74 «О повышении стимулирующей роли льгот, предоставляемых предприятиям с иностранными инвестициями»);

- осуществлении контроля за исполнением законодательства в области санитарного надзора (Закон Республики Узбекистан «О государственном санитарном надзоре», санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы Республики Узбекистан).

Дополнительными мерами, которые были осуществлены в соответствии с данными решением правительства явились разработка скоринг-механизма оценки качества проектов документов, вносимых на рассмотрение в Кабинет Министров, а также обучение элементам СОВАЗ и публикация материалов по СОВАЗ[32].

Важным шагом по внедрению СОВАЗ стало принятие 2 декабря 2014 года Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан №328 "О мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятельность".

Теперь субъектам предпринимательства предоставляется возможность участвовать при разработке проектов нормативно-правовых актов, давать по ним свои предложения, а также давать оценку по принятым нормативно-правовым актам в сфере предпринимательской деятельности, что позволит выявить существующие барьеры в развитии предпринимательской деятельности и повысить качество принимаемых нормативно-правовых актов.

Основным инструментом СОВАЗ сегодня становится Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ) **my.gov.uz.** а также принятые НПА, подлежащие проведению общественного обсуждения и оценки их воздействия на предпринимательскую деятельность. На нем реализован достаточно обширный функционал, который позволяет участникам общественных обсуждений знакомиться с документами, оставлять комментарии и отзывы. Также, с мая месяца 2015 г. запущен специализированый веб-ресурс **www.regulation.gov.uz**.

Более того, действующий порядок обязывает государственные органы включать сведения о проведенном обсуждении ведомственного нормативно-правового акта и его результатах (если ведомственный нормативно-правовой акт подлежит обсуждению) все поступившие замечания и предложения учитывать, и дорабатывать проект НПА с их учетом.

В соответствии с пунктом 4 Положения о порядке оценки воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан, не включение тех или иных комментариев, отзывов, которые поступили с помощью сайта, является одним из оснований для возврата документов.

[32] «Вопросы внедрения СОВАЗ в Узбекистане», статья их материалов Сборника публикаций «СОВАЗ: Мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане», Международная финансовая корпорация, 2008г., стр. 221–227.

Вставка 18.
Схема проведения обсуждения принятого нормативно-правового акта[33]

Этапы	Субъекты	Мероприятия	Сроки выполнения
1-й этап	Разработчик	Разработка проекта нормативно-правового акта	в соответствии с графиком
2-й этап	Разработчик	Размещение на Едином портале: уведомления о проведении обсуждения; графика; проекта нормативно-правового акта; опросного листа участников обсуждения.	в однодневный срок после разработки проекта
3-й этап	Участник обсуждения Разработчик	Представление предложений по проекту нормативно-правового акта. Обобщение и рассмотрение поступивших предложений. Размещение на Едином портале информации о принятии предложений или мотивированных причин их отклонения.	В сроки, указанные в уведомлении об обсуждении в соответствии с графиком
4-й этап	Разработчик	Доработка проекта в соответствии с принятыми предложениями. Повторное размещение проекта на Едином портале и направление проекта для согласования в заинтересованные министерства и ведомства.	в соответствии с графиком, но не более 30 дней после проведения обсуждения

Вставка 19. Опросный лист участников обсуждения разрабатываемых проектов нормативно-правовых актов[34]

Контактная информация:
Наименование организации:
(Ф.И.О. физического лица): _____
Сфера деятельности организации: _____
Ф.И.О. контактного лица:_____
Номер контактного телефона: _____
Адрес электронной почты:_____

[33] Приложение 1 к Положению о порядке оценки воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан, утвержденного постановлением Кабинета Министров от 2 декабря 2014 года № 328.

[34] Приложение 3 к Положению о порядке оценки воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан, утвержденного постановлением Кабинета Министров от 2 декабря 2014 года № 328.

1. На решение какой проблемы, на Ваш взгляд, направлен предлагаемый проект? Актуальна ли данная проблема сегодня? _____

2. Насколько корректно разработчик проекта нормативно-правового акта определил те факторы, которые обуславливают необходимость государственного вмешательства? Насколько цель предлагаемого регулирования соотносится с проблемой, на решение которой оно направлено? Достигнет ли, на Ваш взгляд, предлагаемое нормативно-правовое регулирование тех целей, на которые оно направлено?_____

3. Является ли выбранный вариант решения проблемы оптимальным (в т. ч. с точки зрения выгод и издержек для субъектов предпринимательства)? Существуют ли иные варианты достижения заявленных целей государственного регулирования? Если да, выделите те из них, которые, по Вашему мнению, были бы менее затратны и (или) более эффективны? _____

_____

4. Какие, по Вашей оценке, субъекты предпринимательской деятельности будут затронуты предлагаемым регулированием (по видам субъектов, по отраслям, количество в Вашем городе или области, районе)? _____

5. Повлияет ли введение предлагаемого регулирования на конкурентную среду в отрасли, будет ли способствовать необоснованному изменению расстановки сил в отрасли? Если да, то как? Приведите, по возможности, количественные оценки _____

6. Оцените, насколько полно и точно отражены обязанности, ответственность субъектов государственного регулирования, а также насколько понятно прописаны административные процедуры, реализуемые ответственными государственными органами, насколько точно и недвусмысленно прописаны властные функции и полномочия? Считаете ли Вы, что предлагаемые нормы не соответствуют или противоречат иным нормативно-правовым актам? Если да, укажите такие нормы и нормативно-правовые акты _____

7. Существуют ли в предлагаемом проекте нормативно-правового акта положения, создающие условия для проявления коррупции, совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления, а также вводящие или способствующие введению избыточных административных и иных ограничений для субъектов предпринимательства, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства? Приведите обоснования по каждому указанному положению _____

8. Какие, на Ваш взгляд, могут возникнуть проблемы и трудности с контролем за соблюдением требований и норм, вводимых данным нормативно-правовым актом? Предусмотрен ли в нем механизм защиты прав субъектов предпринимательства? _____

9. Требуется ли переходный период для вступления в силу предлагаемого регулирования (если да, какова его продолжительность), какие ограничения по срокам введения нового регулирования необходимо учесть? _____

10. Какие, на Ваш взгляд, целесообразно применить исключения по введению регулирования в отношении отдельных групп лиц? Приведите соответствующее обоснование _____

_____

11. Специальные вопросы, касающиеся конкретных положений и норм рассматриваемого проекта нормативно-правового акта, отношение к которым уполномоченному органу необходимо прояснить _____

12. Иные предложения и замечания, которые, по Вашему мнению, целесообразно учесть в рамках оценки регулирующего воздействия. _____

Вставка 20. Адаптированный пример проведения Оценки воздействия проекта НПА[35]

Отчет
об оценке воздействия проекта НПА по сокращению энергоемкости, внедрению энергосберегающих технологий и систем в отраслях экономики

1. Общая информация		
1.1	Разработчик:	Отвественное министерство
1.2	Сведения о соисполнителях:	Соотвествующие министерства и ведомства
1.3	Вид и наименование проекта НПА	Высокая энергоемкость экономики, нехватка объемов вырабатываемой электроэнергии, высокий уровень потерь, нестабильное энергообеспечение субъектов бизнеса и граждан.
1.4	Описание проблемы, на решение которой направлен НПА	Высокая энергоемкость экономики, нехватка объемов вырабатываемой электроэнергии, высокий уровень потерь, нестабильное энергообеспечение субъектов бизнеса и граждан.
1.5	Краткое описание целей предлагаемого регулирования	Снижение энергоемкости экономики с учетом опыта развитых стран, обеспечение рационального использования невоспроизводимых углеводородных ресурсов, повышение конкурентоспособности производимой продукции, осуществление на этой основе устойчивого обеспечения отраслей экономики и населения топливно-энергетическими ресурсами.
1.6	Краткое описание предлагаемого варианта регулирования	Введение ограничений на использование ламп накаливания, введение запрета: на приемку реконструированных и вновь вводимых объектов строительства, только при условии повышения их энергоэффективности и оснащения современными электронными приборами учета энергоресурсов; на подключение вновь вводимых объектов хозяйствующих субъектов к сетям газо- и энергоснабжения при отсутствии энергосберегающего технологического оборудования. Предоставление льгот и преференций для организаций, вырабатывающих энергию с применением установок по производству энергии из возобновляемых источников, а также организаций, специализирующихся на выпуске установок по производству энергии из возобновляемых источников, освобождение от таможенных платежей оборудования, комплектующих, приборов, запасных частей, сырья и материалов, не производимых в республике ввозимые для производства энергии из возобновляемых источников, выпуска установок по производству энергии из возобновляемых источников и др.

[35] Отчет об оценке регуляторного воздействия подготовлен авторами на основе проекта НПА размещенного на ЕПИГУ (my.gov.uz)

2. Степень регуляторного воздействия проекта НПА		
2.1	Степень регулирующего воздействия	Высокая
2.2	Обоснование отнесения проекта НПА к определенной степени регулирующего воздействия:	Проект НПА содержит положения предусматривающие обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сферах экономики, связанные с эксплуатацией устаревшего оборудования и мощностей, не отвечающих современным технологическим требованиям, а также лампы накаливания.
3. Описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования		
3.1	Описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, условий и факторов ее существования	В настоящее время наблюдается в республике нехватка электроэнергии для обеспечения бесперебойного функционирования хозяйствующих субъектов, а также электроснабжения населения. Опросы среди предпринимателей свидетельствуют, что проблема неустойчивого электроснабжения является одной из главных причин, негативно влияющих на организации новых производств и на деловую среду в целом.
3.2	Негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы	• инфраструктурные ограничения для организации предпринимательской деятельности и устойчивого обеспечения населения электроэнергией. • отсутствие возможности принятия инвестиционных решений у субъектов предпринимательства по расширению производств; • невозможность прогнозирования экономических показателей; • сокращение рабочих мест, вследствие закрытия существующих производств из-за ограничений в обеспечении электроэнергией.
3.3	Описание условий, при которых проблема может быть решена в целом без вмешательства со стороны государства	Отсутствует
4. Цели предлагаемого регулирования		
4.1	Цели	законодательное обеспечение политики энергосбережения, предусматривающее ограничение, вплоть до полного запрета, использование энергоемкого оборудования и приборов, их поэтапную замену, в том числе на базе проводимых энергетического и технического аудита в соответствии с международными критериями; дальнейшая модернизация, техническое и технологическое перевооружение на базе рационализации технологических процессов, внедрения оптимальных норм расхода материально-сырьевых ресурсов, снижения эксплуатационных и ликвидации непроизводительных затрат, а также создание новых производств исключительно на основе внедрения современных энергоэффективных и энергосберегающих технологий;

4. Цели предлагаемого регулирования		
4.1	Цели	создание с учетом международной практики и критериев необходимых условий для сокращения уровня потерь энергетических ресурсов при их производстве, добыче, транспортировке, использовании, в том числе путем внедрения современных автоматизированных систем учета и контроля, реконструкции и модернизации электрических и газовых сетей; поэтапное внедрение возобновляемых источников энергии с учетом приобретаемого отечественного опыта и практики, в том числе апробированных технологий использования солнечной энергии; расширение производства на отечественных предприятиях современных видов энергосберегающего оборудования, приборов и материалов, с их повсеместным внедрением в отраслях экономики и социальном секторе; обеспечение энергоэффективности при строительстве новых и реконструкции действующих энергоэффективных жилых и административных зданий, промышленных объектов посредством внедрения современных архитектурно-строительных решений и новых энергосберегающих видов строительных конструкций и изоляционных материалов.
4.2	Описание предлагаемого способа решения проблемы:	1. Реализация мер по сокращению энергоемкости, внедрению энергосберегающих технологий и систем в отраслях экономики, включающую: • программу-дорожную карту по повышению энергоэффективности экономики; • целевые параметры снижения энергоемкости в базовых отраслях экономики, разработанные в соответствии с отраслевыми программами по снижению энергоемкости; • программу поэтапной модернизации и реконструкции центральных (районных) и локальных котельных предприятий теплоснабжения; • программу замены отопительных котлов, установленных в бюджетных организациях; • программу замены насосов и электродвигателей насосных станций водохозяйственных организаций. 2. Введение запретов на использование определенных видов товаров и оборудования
4.3	Описание иных способов решения проблемы (с указанием того, каким образом каждым из способов могла бы быть решена проблема)	Отсутствует
5. Основные группы, чьи интересы затрагивает проект НПА, оценка количества таких субъектов		
5.1	Целевая группа	Субъекты предпринимательства Государственные предприятия Граждане

6. Новые функции, полномочия, обязанности и права органов органов государственной власти, вводимые данным НПА		
6.1		преобразование Комиссии по экономии топливно-энергетических ресурсов в Республиканский Совет по вопросам энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии; образование в структуре министерства-разработчика отдела энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии с возложением на него функции мониторинга реализации утвержденных настоящим НПА мероприятий, координации деятельности органов государственного и хозяйственного управления в сфере внедрения и развития энергоэффективности и возобновляемых источников энергии.
7. Оценка соответствующих затрат и выгод		
7.1	Расчет экономии для домохозяйств	**Расчет затрат энергии для типовой квартиры при переходе от ламп накаливания к энергосберегающим.** *Затраты энергии для типовой квартиры при использовании обычных лампочек.* Пусть в квартире имеется 8 электрических лампочек, рассчитанных на ток мощностью 100 Вт. Ежедневно каждая лампа горит в течение 6 часов. Определим работу тока за один месяц (30 дней) и стоимость израсходованной энергии при тарифе 155 сум за 1 кВтч. А=100Вт*180 ч*8=192000Втч=144 кВтч; Стоимость1=155*144 кВтч=22 320 сум в месяц, в год = 22 320*12=267 840 сум. *Затраты энергии для типовой квартиры при использовании энергосберегающих ламп в месяц.* Пусть в квартире имеется 8 энергосберегающих электрических лампочек, рассчитанных на ток мощностью 20 Вт (т.к.энергосберегающая лампочка мощностью 20 Вт создает световой поток равный световому потоку обычной лампы накаливания мощностью 100 Вт). Ежедневно каждая лампа горит в течение 6 часов. Определим работу тока за один месяц(30 дней) и стоимость израсходованной энергии при тарифе 155 сум за 1 кВтч. А=20Вт*180ч*8=38400Втч=28,8 кВтч; Стоимость2= 155*28,8 кВтч=4 464 сум. или В год= 4464*12= 53 568 сум. **Или затраты снизятся в 5 раз** При этом совокупная экономия электроэнергии, потребляемая населением, только от ламп, при условии, что имеется 5,6 млн. квартир и домов34 (по состоянию на 01.01.2013 г.), может составить расчетно **7,7 млрд кВт** часов на общую сумму **1,2 трлн. сум. в год.** В свою очередь, данный объем электроэнергии может обеспечить более **50,0 тыс. субъектов малого бизнеса!**

7. Оценка соответствующих затрат и выгод		
7.2	Экономия затрат на электроэнергию для бюджетных организаций (на примере школы среднего образования)	***Затраты энергии для школьного класса при использовании ламп дневного света в месяц.*** В нашем классе имеется 8 ламп дневного света, рассчитанных на ток мощностью 50 Вт. Ежедневно каждая лампа горит в течении 4 ч.Определим работу тока за один месяц (30 дней) и стоимость израсходованной энергии при тарифе 155 сум за 1 кВтч. А=50Вт*120ч*8=48000Втч=48кВтч Стоимость1=155*48кВтч=7440 сум ***Затраты энергии для класса при использовании энергосберегающих ламп в месяц.*** В нашем классе имеется 8 энергосберегающих ламп , рассчитанных на ток мощностью 20 Вт. Ежедневно каждая лампа горит в течении 4 ч. Определим работу тока за один месяц (30 дней) и стоимость израсходованной энергии при тарифе 155 коп. за 1 кВтч. А=20Вт*120ч*8=19200Втч=19,2 кВтч Стоимость2 =155*19,2=2 976 сум **Следовательно, при переходе от ламп дневного света к энергосберегающим лампам мы экономим в 2,5 раз больше энергии и в 2,5 раз больше денег.** **Расчет затрат энергии для школы при переходе от ламп дневного света к энергосберегающим.** ***Затраты энергии для школы при использовании ламп дневного света в месяц*** В нашей школе имеется 100 ламп дневного света, рассчитанных на ток мощностью 50 Вт. Ежедневно каждая лампа горит в течении 4 ч.Определим работу тока за один месяц (30 дней) и стоимость израсходованной энергии при тарифе 155 сум. за 1 кВтч: А=50 Вт*120ч*100=600000Втч=600кВтч; Стоимость1=155*600кВтч=93000 сум. ***Затраты энергии для школы при использовании энергосберегающих ламп в месяц А1= 93000/2,5= 37 200 сум***
7.3	Расходы по утилизации отработанных энергосберегающих ламп	Утилизация 1 лампы стоит примерно от 30 до 40 центов. При условии того, что имеется 5,6 млн. домов и квартир, при средней оснащенности 8 лампами, а гарантированный срок использования энергосберегающих ламп равен 5,0 тыс. часов работы, при средней эксплуатации в день 6 часов, то получим, что: Расходы по утилизации в год= (5600000*8*0,4)/(5000/6/365)= 8 145 454 долл.США.
7.4	Высокая стоимость энергосберегающих ламп	Стоимость энергосберегающей лампы в среднем в 5–7 раз превышает стоимость ламп накаливания.
8. Новые обязанности или ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и Оценка расходов, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений		
8.1	Приемка реконструированных и вновь вводимых объектов строительства осуществляется при условии повышения их энергоэффективности и оснащения современными электронными приборами учета энергоресурсов;	Предъявление требований по энергоэффективности к уже отстроенным, но не введенным в эксплуатацию объектам строительства может повлечь: а) дополнительные и непредвиденные издержки для субъектов предпринимательства;

8.1	Приемка реконструированных и вновь вводимых объектов строительства осуществляется при условии повышения их энергоэффективности и оснащения современными электронными приборами учета энергоресурсов;	б) увеличение сроков сдачи объектов в эксплуатацию; в) нарушение контрактных обязательств и финансовые санкции; г) финансовую несостоятельность и банкротство; д) недовольство и недоверие населения, снижение деловой активности в строительстве. Кроме того, формулировка «при условии повышения их энергоэффективности» носит абстрактный характер. Не ясно, от какой отправной точки осуществляется «повышение энергоэффективности». Из смысла данной формулировки следует, что каким бы энергоэффективным ни был вновь вводимый объект, к нему в любом случае будут предъявлены требования по ее повышению
8.2	Подключение вновь вводимых объектов хозяйствующих субъектов к сетям газо- и энергоснабжения производится только при использовании ими энергосберегающего технологического оборудования с учетом соответствующего подтверждения отраслевых регуляторов А и Б	Абзацы третий и четвертый пункта 4 влекут за собой необоснованные издержки для субъектов предпринимательства, а также создают коррупционные нормы. Так, энергосберегающее технологическое оборудование может стоить гораздо больше того оборудования, которое может себе позволить субъект предпринимательства. Кроме того, у субъекта предпринимательства уже может быть в наличии технологическое оборудование, однако он не сможет его использовать в виду вышеуказанных требований, что повлечет необходимость продажи этого оборудования и поиска дополнительных средств для покупки энергоэффективного. Не исключено, что при такой ситуации субъект предпринимательства предпочтет вовсе отказаться от своей бизнес идеи. Кроме того, не установлены нормы, на основании которых определяется энергоэффективность техоборудования. Также не ясно, возможна ли в принципе разработка методологии определения энергоэффективности оборудования. А возложение на отраслевых регуляторов функций по подтверждению энергоэффективности оборудования влечет за собой дополнительные издержка для бизнеса, а также может стать основанием для требования «неофициальных» платежей и применения коррупционных схем.
9. Воздействие на конкуренцию на рынках		
9.1	Поставка и установка современных электронных приборов учета энергоресурсов населению и объектам социальной сферы производятся структурными подразделениями государственных компаний-монополистов В и Г	Данное положение может негативно отразится на состоянии конкуренции на рынке производства электронных приборов учета энергоресурсов, а также на качестве производимой продукции.
10. Сведения о проведении общественного обсуждения проекта акта, сроках его проведения		
10.1	Дата проведения	с 11 по 26 марта 2015 года
10.2	Количество комментариев	25

Предложения по дальнейшему совершенствованию СОВАЗ в Узбекистане

В целом, опыт Узбекистана в сфере внедрения СОВАЗ характеризуется положительно, так как элементы СОВАЗ были эффективно применены при подготовке целого ряда актов законодательства, существенным образом влияющих на деловую среду.

На основе наработанной практики применения СОВАЗ дальнейшие меры по его внедрению целесообразно реализовывать с учетом накопленного опыта, опираясь на опыт внедрения ОРВ в развитых зарубежных странах и принятые международные стандарты.

В целях построения эффективного механизма реализации мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование СОВАЗ в Узбекистане представляется целесообразным сконцентрировать усилия по следующим основным направлениям:

- **разработка необходимой нормативно-правовой и методологической базы**, включающей разработку и утверждение методологии проведения комплексной оценки воздействия законодательства, детально регламентирующую каждую из процедур СОВАЗ.
- **определение ответственных органов** в сфере СОВАЗ, **и усиление институциональных основ СОВАЗ**. Важное значение необходимо придать кадровому потенциалу, создав необходимые условия для привлечения профильных специалистов с соответствующей квалификацией и навыками.
- проведение активной **информационно-разъяснительной работы по всему спектру вопросов, составляющих тематику СОВАЗ**. Проводимая информационно-разъяснительная работа должна осуществляться системно, с тем, чтобы обеспечить пропаганду СОВАЗ среди граждан и предпринимателей.
- **реализация мер по налаживанию международного сотрудничества в сфере СОВАЗ,** что призвано стимулировать обмен опытом и проведение сторонних оценок степени эффективности внедряемой системы.

Перечисленные направления целесообразно изложить в виде «дорожной карты», которая позволит применить хронологически последовательный и логически взвешенный подход к поэтапному внедрению СОВАЗ в Узбекистане.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Оценка воздействия актов законодательства
Практическое пособие

Редактор: У. Раджабова

Лицензия AI №263 31.12.2014.
Подписано в печать 20.11 2015 г.
Формат: 70x100 1/8. Гарнитура «Myriad Pro».
Печать офсетная.
Усл.п.л. 10,0. Уч.изд.л. 13,0.
Тираж 500.

Издательство "Baktria press"
г.Ташкент, 100000, Буюк Ипак Йули мавзеси 15-25.
Тел/факс.: +998 (71) 233-23-84

Отпечатано в Mega Basim

ISBN 978-9943-4566-4-8